

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**  
Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración y  
Relaciones Internacionales



## **TESIS DOCTORAL**

**Análisis del plan nacional de formación de empleados  
públicos para el desarrollo de competencias**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Nina Blanco Arias**

**Director**

**Rafael Bañón Martínez**

**Madrid, 2018**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales**



**ANÁLISIS DEL PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS PARA  
EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

Nina Blanco Arias

Bajo la dirección del Doctor:

Rafael Bañón Martínez

Madrid, 2017

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociología**

**Dpto. de Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales**

**TESIS DOCTORAL**

**ANÁLISIS DEL PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS PARA  
EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS**

**DIRECTOR: CAT. DR. RAFAEL BAÑÓN MARTINEZ**

**DOCTORANDO: NINA BLANCO ARIAS**

**MADRID: 2017**

## **AGRADECIMIENTOS**

*En primer lugar quiero agradecer a Dios y a mi familia por el apoyo y la fortaleza recibida durante este proceso que ha implicado muchos esfuerzos. A mi madre por su amor y consejos y a mis hermanos por la motivación que me han dado siempre. También Orlando y a Manuel quienes han facilitado mi traslado a España para lograr la culminación de mis estudios.*

*En segundo lugar quiero agradecer a mi director de tesis Rafael Bañón Martínez por los invaluable conocimientos y enseñanzas que con tanta generosidad me ha transmitido durante este proceso. Quiero agradecer su paciencia y rigurosidad con las que me ha orientado durante el desarrollo de esta investigación.*

*En tercer lugar quiero agradecer a mis jefes y compañeros de trabajo durante mi labor en el control fiscal, circunstancia que sembró en mí la iniciática de dedicar estos años al estudio de la formación en el control fiscal colombiano.*

*A mis amigos quienes desde sus conocimientos me han aclarado dudas sobre aspectos que desde mi profesión de base habían sido muy difíciles de entender.*

## ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| AGRADECIMIENTOS .....  | 3   |
| ABSTRACT .....   | 7   |
| RESUMEN .....  | 10  |
| PARTE I .....  | 13  |
| I. CAPÍTULO PRIMERO: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN.....   | 13  |
| I.1 Introducción .....   | 13  |
| I.2 Planteamiento del problema .....   | 18  |
| I.3 Tema de estudio .....  | 28  |
| I.3.1 Objeto de estudio.....   | 28  |
| I.3.2 Enfoque del análisis.....  | 29  |
| I.3.3 Objetivos de Investigación e Hipótesis.....  | 41  |
| I.4 Metodología .....  | 52  |
| I.4.1 Fuentes documentales y legislativas.....   | 54  |
| I.4.2 Técnicas cuantitativas.....  | 55  |
| I.4.3 Cuestionarios aplicados a través de derechos de petición .....   | 55  |
| I.4.3 Métodos cualitativos.....  | 56  |
| I.5 Plan de Trabajo .....  | 58  |
| PARTE II.....  | 63  |
| CAPÍTULO SEGUNDO: MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y RECURSOS HUMANOS .....                                      | 63  |
| II 1 Modernización administrativa y personas .....   | 69  |
| II.1.1 La Política de formación de empleados públicos como instrumento de cambio de la gestión pública ..... | 74  |
| II.1.2 Los retos que la modernización de la gestión pública impone a la formación de empleados: ..           | 81  |
| CAPÍTULO TERCERO: LA POLÍTICA DE FORMACIÓN COMO OBJETO DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....           | 90  |
| III.1 Enfoque para el análisis del Plan Nacional de Formación .....  | 90  |
| III.1.1 Definición del Problema. ....  | 94  |
| III.1.2 Inclusión en la agenda y toma de la decisión .....   | 96  |
| III.1.3 Fase de implantación de la política publica .....  | 98  |
| III.1.4 Evaluación de las políticas públicas.....  | 101 |
| PARTE III .....  | 105 |

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO CUARTO: EL MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA.  | 105 |
| IV.1 El sistema nacional de empleo público  | 108 |
| IV.2 Tipos de funcionarios públicos según su vinculación al empleo público  | 109 |
| IV.2.1 Empleados de carrera administrativa: .....   | 111 |
| IV.2.2 Empleados de libre nombramiento y remoción .....   | 112 |
| IV.2.3 Empleados de período fijo .....  | 113 |
| IV.2.4 Empleados vinculados a través de provisionalidad.....  | 113 |
| IV.2.5 Servidores públicos vinculados por contratos de prestación de servicios.....   | 114 |
| IV.3 La formación de empleados públicos en Colombia   | 116 |
| IV.3.1 La formación y el enfoque de aprendizaje por competencias .....  | 118 |
| IV.3.2 La evaluación de los empleados públicos.....   | 120 |
| IV.3.3 El Planteamiento de la formación de empleados públicos en los últimos tres planes nacionales de desarrollo de Colombia desde el 2006 hasta el 2018. .... | 121 |
| IV.3.4 El sistema de empleo público en las contralorías territoriales .....   | 124 |
| PARTE IV .....  | 129 |
| CAPÍTULO QUINTO: ANÁLISIS DE DISEÑO DEL PNF EN LAS CONTRALORIAS TERRITORIALES   | 129 |
| V.1 Elementos del Análisis de Diseño del PNF  | 131 |
| V.2. Definición del problema en el PNF  | 133 |
| V.2.1. Marco institucional .....  | 138 |
| V.2.2 Definición de actores .....   | 147 |
| V.2.3 Población destinataria .....  | 152 |
| V.2.5 Identificación de necesidades y delimitación del problema en el PNF .....   | 154 |
| V.2.6 Identificación y delimitación del problema en las Contralorías Territoriales .....  | 165 |
| V.2.7 Conclusiones sobre la permanencia de los problemas identificados en el PNF en las Contralorías Territoriales durante el período 2007-14.....              | 177 |
| V.3 Análisis de Objetivos del PNF   | 179 |
| V.4 Análisis de resultados observados en la gestión de las contralorías territoriales   | 186 |
| V.4.1 Cobertura y población excluida .....  | 186 |
| V.4.2 Enfoque temático .....  | 189 |
| V.4.3 Mecanismos de financiación .....  | 190 |
| V.4.4 Enfoque temático y presupuesto invertido según las competencias: Funcionales, Comunes y Comportamentales .....  | 192 |
| V.4.5 Instrumentos técnicos y metodológicos .....   | 205 |

|  |     |
|--|-----|
| V.4.6 Mecanismos de control .....  | 208 |
| V.4.7 Mecanismos de coordinación.....  | 209 |
| V.4.8 Conclusiones sobre la previsión de mecanismos de control y coordinación..... | 209 |
| V.4.9 La calidad en el control fiscal .....  | 212 |
| V.5 Análisis de coherencia .....   | 215 |
| V.5.1 Objetivo General .....   | 215 |
| V.5.2 Objetivos Específicos.....   | 217 |
| CAPÍTULO SEXTO: CONCLUSIONES Y PRINCIPALES HALLAZGOS .....                         | 222 |
| BIBLIOGRAFIA .....   | 236 |
| INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS .....  | 246 |
| INDICE DE ANEXOS .....   | 247 |
| ÍNDICE DE ABREVIATURAS .....   | 250 |

## ABSTRACT

The research contained in this thesis aims at the design analysis of the National Training and Training Plan for Public Employees for the Development of Competencies (hereinafter PNF) created for the Colombian public administration in 2007. The PNF was adopted through Decree 4665 of 2007 and was updated in 2010; this latest version is the object of the proposed analysis.

The proposed case study has focused on data provided by the Colombia territorial comptrollers and entities of the institutional framework such as the Office of the Comptroller General of the Republic and the General Audit of the Republic. All these entities develop fiscal control in Colombia.

The policy of training public employees study has been guided by the elements established by the cyclical approach to public policy analysis. The following elements have been adopted for structuring the analysis: the study of the formulating process of the public problem and the objectives definition, strategies and actions foreseen in the PNF to give way to the coherence analysis.

The PNF has been analyzed in the context of the modernization policy and the human resources management in the public sector. The interpretation of the PNF has been made as an integral part of the modernization process of the public administration. Added to the determination of the most important concepts to be taken into account in training policy as an instrument of change in public management and its relationship with public services quality; As well as the orientation to results in recognition of the citizenship as main target of the public action.



In the prior contextualization to the design analysis has been made a description of the public function model and the territorial fiscal control structure. The importance of the management of fiscal control entities has been highlighted as a reference for other entities that are part of the public administration because of the nature of its function.

The development of the analysis of the formulation of the problem predicted in the PNF has been based on the concepts defined by the theory of public policy analysis. The minimum conditions foreseen in the process of formulating a public problem have been delimited and have been made a contrast in which the presence of these in the PNF has been determined in order to issue a value judgment on the adequacy of the problem to these conditions.

The conclusions of the study of the problem formulation are reflected in the emission of the judgment of value above indicated and in the construction of a problem tree through the application of the methodology of logical framework. The result is the definition of the criteria that guide the objectives and data analysis obtained about the management of training in the Territorial Controllers. In addition to the definition of the institutional framework and the map of actors of the PNF applied to the entities studied.

The criteria that are the basis for the analysis are coverage and target population, thematic approach, financing mechanisms, technical and methodological instruments, control and coordination mechanisms. The definition of these elements has had as main input the construction of the problem tree. The objective was to determine the degree of permanence of the problems identified in the diagnosis that gave birth to PNF in the territorial comptrollers during the period studied 2007-14.

The stage described is the basis of the analysis of the definition of objectives. As in the study of the problem have taken the elements provided by the theory of public policy analysis design to be considered as minimum content in the approach of policy objectives. The presence of these attributes in the definition of PNF objectives has been analyzed. This exercise has allowed a value judgment on the adequacy of the objectives to the needs foreseen in the basic diagnosis of the PNF.

With the previous results, the analysis of internal coherence of the PNF has been realized. The purpose has been to determine the extent to which the objectives are translated into a solution to the problems identified in aspects related to: coverage and target population, thematic approach, financing mechanisms, technical and methodological tools, control and coordination mechanisms. The specific actions planned by the PNF have been identified for the solution of these problems. The conclusions of the coherence analysis have been grouped through the general objectives and the specific objectives foreseen by the PNF.

## RESUMEN

La investigación contenida en la presente tesis tiene por objeto la realización del análisis de diseño al Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias (en adelante PNF) creado para la administración pública colombiana en 2007. El PNF fue adoptado a través del Decreto 4665 de 2007 y fue actualizado en el 2010, esta última versión es el objeto del análisis propuesto.

El estudio de caso propuesto se ha enfocado en datos proporcionados por las Contralorías Territoriales de Colombia y las entidades del marco institucional como la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República. Todas estas entidades que ejercen el control fiscal en Colombia.

El estudio de la política de formación de empleados públicos ha sido orientado a través de los elementos establecidos por el enfoque cíclico de análisis de las políticas públicas. Se han adoptado los siguiente elementos para la estructuración del análisis: el estudio del proceso de formulación del problema público y la definición de objetivos, estrategias y acciones previstas en el PNF para dar paso al análisis de coherencia.

El PNF ha sido analizado en el contexto de la política de modernización del Estado y la gerencia de recursos humanos en el sector público. Se ha realizado una interpretación del PNF como parte integral de proceso de modernización de la administración pública. Sumado a la determinación de los conceptos más importantes a tener en cuenta en las políticas de formación como instrumento de cambio en la gestión pública y su relación con la calidad en los servicios públicos; así como, la orientación a resultados en reconocimiento de la ciudadanía como principal destinatario de la acción pública.

En la contextualización previa al análisis de diseño se ha realizado una descripción del modelo de función pública y la estructura del control fiscal territorial. Se ha destacado la importancia de la gestión de las entidades de control fiscal como referentes para las demás entidades que forman parte de la administración pública por la naturaleza de su función.

El desarrollo del análisis de la formulación del problema previsto en el PNF ha tomado como base los conceptos definidos por la teoría del análisis de las políticas públicas. Se han delimitado las condiciones mínimas previstas en el proceso de formulación de un problema público y se ha realizado un contraste en el que se ha determinado la presencia de éstas en el PNF, con el fin de emitir un juicio de valor sobre la adecuación del problema a estas condiciones.

Las conclusiones del estudio de la formulación del problema se plasman en la emisión del juicio de valor antes indicado y en la construcción de un árbol de problemas a través de la aplicación de la metodología de marco lógico. El resultado es la definición de los criterios que guían el análisis de los objetivos y de los datos obtenidos sobre la gestión de la formación en las Contralorías Territoriales. Sumado a la definición del marco institucional y el mapa de actores del PNF aplicado a las entidades estudiadas.

Los criterios que resultan como base del análisis son: cobertura y población destinataria, enfoque temático, mecanismos de financiación, instrumentos técnicos y metodológicos, mecanismos de control y coordinación. La definición de estos elementos ha tenido como insumo principal la construcción del árbol de problemas. El objetivo que se planteó es la determinación del grado de permanencia de las problemáticas identificadas en el diagnóstico que dio origen al PNF en las contralorías territoriales durante el período estudiado 2007-14.

La etapa descrita es el fundamento del análisis de la definición de objetivos. Al igual que en el estudio del problema se han tomado los elementos previstos por la teoría del análisis de diseño de políticas públicas a tener en cuenta como contenidos mínimos en el planteamiento de objetivos de las políticas. Se ha analizado la presencia de estos atributos en la definición de los objetivos del PNF. Este ejercicio ha permitido emitir un juicio de valor sobre la adecuación de los objetivos a las necesidades previstas en el diagnóstico base del PNF.

Con los anteriores resultados se ha realizado el análisis de coherencia interna del PNF. El propósito ha sido determinar en qué medida los objetivos se traducen en solución a las problemáticas identificadas en aspectos relacionados con: cobertura y población destinataria, enfoque temático, mecanismos de financiación, instrumentos técnicos y metodológicos, mecanismos de control y coordinación. Se han identificado las acciones específicas previstas por el PNF para la solución de estas problemáticas. Las conclusiones del análisis de coherencia se han agrupado a través los objetivos generales y los objetivos específicos previstos por el PNF.

## **PARTE I**

### **I. CAPÍTULO PRIMERO: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **I.1 Introducción**

El análisis de las políticas públicas es una herramienta para la administración pública, que le permite observar, examinar y obtener conclusiones sobre los elementos presentes durante el ciclo de las políticas, desde su formulación hasta su evaluación. Este estudio se centrará en el análisis de diseño del Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias (en adelante PNF) creado para la administración pública colombiana.

En desarrollo del análisis de diseño se realizará una observación de los elementos del PNF en un caso específico. La población seleccionada para la realización del estudio de caso han sido los funcionarios de las Contralorías Territoriales colombianas. La función legal de estas entidades es la vigilancia de la gestión de los recursos públicos en la jurisdicción territorial a la que pertenecen, este control se desarrolla a través del ejercicio de auditorías al gasto público a las entidades públicas de los diferentes niveles territoriales.

Por su parte la formación como política pública objeto de estudio reviste importancia por ser una herramienta que contribuye al desarrollo del ser humano y de la sociedad en general, es un instrumento de gran utilidad para el desarrollo de todos los sectores. En la administración pública la formación es utilizada como un medio para contribuir a la mejora en la prestación de los servicios a cargo del Estado, a través de rendimiento y calidad a la gestión.

La formación ha venido adquiriendo mayor relevancia como consecuencia de los cambios producidos en la estructura estatal de las últimas décadas y en la forma de gestionar la

administración pública, para citar algunos ejemplos: el surgimiento de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones o los cambios en los modelos de Estado que han llevado al reconocimiento de derechos fundamentales de las personas, así como la introducción de cambios para garantizar esos derechos.

Estos cambios han llevado al reconocimiento de la formación como instrumento para instalar capacidades que permitan la adaptación oportuna y eficaz de quienes laboran en la administración pública, bajo el entendido de que son los recursos humanos los primeros llamados al cambio y a la mejora para prestar mejores servicios públicos. Obtener mayores capacidades de adaptación por parte del personal frente a los constantes cambios en la gestión pública es el objetivo primordial de la formación.

En el caso Colombiano, con posterioridad al año 1991 se introdujeron cambios drásticos en la estructura del Estado y su administración. Éstos se plasmaron en la Constitución Política de 1991 con el objetivo de emprender la modernización del Estado. La gestión de la formación en lo público cobra importancia, como elemento de modernización y de gestión de los recursos humanos. Tras años de aprendizaje y evolución, esta preocupación se concretó en el PNF, adoptado a través del Decreto 4665 de 2007.

Por su parte, la Constitución de 1991 introdujo otro cambio fundamental que se representa en las entidades del caso de estudio, esto es la modificación del modelo de control fiscal, para lo cual fueron creadas dos tipos de entidades: la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, encargadas de la vigilancia de la gestión de los recursos públicos en el orden nacional y territorial respectivamente.

Los organismos de control fiscal tienen una importancia particular en el funcionamiento de la administración pública colombiana, dadas las consecuencias de su función, la cual recae directamente sobre el presupuesto y la calificación de gestión fiscal de las entidades que vigilan, por lo tanto sus pronunciamientos se convierten en verdaderas directrices, son por tanto entidades ejemplares para sus vigilados.

El análisis de políticas públicas es fundamental para la efectiva gestión de las acciones públicas, permite identificar las dificultades en la formulación o ejecución de las políticas, necesidades que adquieren trascendencia ante el incremento de los cambios producidos por la modernización del Estado, el surgimiento de necesidades enmarcadas en la Política de Paz del Gobierno y los propósitos del País de ingreso a la OCDE. Lo anterior plantea la reflexión sobre la importancia de introducir una reforma en el PNF, para contribuir a la mejora de las capacidades del personal y afrontar los retos actuales de Colombia.

De acuerdo con lo expuesto, este estudio propone el análisis de diseño del PNF, para ello se presentará al lector como primera aproximación la contextualización sobre el modelo de empleo público en Colombia y sus especificidades en los organismos de control fiscal. En segundo lugar se presentará el análisis de diseño, que se orientará en el examen de los siguientes aspectos: marco institucional, definición del problema, identificación de objetivos, población y cobertura, mecanismos de financiación, instrumentos metodológicos y conceptuales, mecanismos de control y coordinación y, finalmente el análisis del nivel de coherencia de sus objetivos en relación con las acciones previstas para conseguirlos.



El anterior análisis será complementado con el estudio del caso en las Contralorías Territoriales, sobre los mismos elementos identificados en el análisis de diseño del PNF, a partir de una perspectiva real sobre la implantación de acciones en estas entidades.

Los resultados del contraste entre el análisis de diseño y la observación de las acciones implantadas para la gestión de la formación en las contralorías territoriales, serán utilizados para establecer la existencia o no de desfase entre objetivos y acciones del PNF.

El análisis propuesto presentará circunstancias particulares del PNF, una de ellas es que abarca un colectivo muy diverso, propio de la pluralidad de las regiones en Colombia. Esta variedad se observa en factores como: el nivel de formación, características sociales y culturales, sector y dimensión territorial de la administración en los que se desempeñan. Se estudiará cómo el PNF ha reconocido la necesidad de implementar acciones con enfoque diferenciado y cómo se han implantado durante el periodo de ejecución del PNF desde el 2007 hasta el 2014.

En el análisis se reflexionará sobre la existencia de nexos causales entre las variables identificadas en el diseño del PNF y como se traducen éstas en las acciones que desarrollan las entidades. Este estudio permitirá establecer una discusión sobre elementos del PNF referidos a la instalación de competencias en los empleados públicos, la mejora de la calidad de los servicios del Estado y la modernización administrativa. Se verificará la formulación de acciones precisas y concretas; así como, la relación de éstas y el logro de sus objetivos, con el propósito de aclarar en el diseño la correlación entre las variables y su valor explicativo.

En este punto del análisis se dirige la atención a la dimensión territorial y nacional planteada en la formulación del PNF, sobre todo en la identificación de los problemas causados por la existencia de brechas de capacidad institucional entre las entidades territoriales, y entre éstas y las entidades nacionales, esto justifica la identificación de las acciones financieras previstas en el proyecto de implantación para superar estas diferencias y su comprobación con la realidad del caso de estudio.

Serán identificados y analizados los instrumentos previstos para evaluar PNF a nivel general, y los establecidos para la medición de la ejecución de los Planes Institucionales de Capacitación (en adelante PIC) a nivel particular en las entidades. Adicionalmente, se realizará una observación sobre la existencia de mecanismos de control y coordinación dispuestos por el PNF para promover el cumplimiento por parte de los responsables de los lineamientos técnicos establecidos.

## **I.2 Planteamiento del problema**

El objeto del análisis de la investigación es la Política de Formación de Empleados Públicos en Colombia la cual se materializa en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias Laborales. La óptica del análisis de diseño se centrará en la identificación de la coherencia de la estrategia, a través del estudio de la lógica de las relaciones entre los fines y los medios previstos para la intervención. A continuación se plantea el interrogante general de la investigación, seguido de las preguntas específicas que orientarán la investigación.

La investigación propuesta busca resolver el siguiente interrogante de carácter general: *¿Podría afirmarse que el PNF estableció acciones coherentes para el logro de los objetivos de calidad y modernización planteados en su formulación y el desarrollo de las directrices previstas ha proporcionado soluciones a los problemas que sirvieron de base para la formulación de la política, o por el contrario los problemas se mantienen en las instituciones?*

La pregunta principal de la investigación será desarrollada a través del planteamiento de preguntas específicas que traducen el enfoque de análisis del ciclo de las políticas públicas y la identificación de los problemas de la investigación. La respuesta a estos planteamientos será apoyada en la observación de datos sobre la gestión de la formación en las Contralorías Territoriales, población que constituye el objeto del caso de estudio.

Las preguntas específicas que guiarán el desarrollo de la pregunta principal se enfocarán en los siguientes aspectos: ¿Cuál es el marco institucional de la Política?, ¿Cuáles son los objetivos del Plan?, ¿Cuál es el problema que quiere resolver la Política?, ¿Cuál es la

población destinataria de la Política?, ¿Cuál es el enfoque temático de la formación?, ¿Cuáles son los instrumentos previsto por la Política para su ejecución?, ¿Cuál es el mecanismo de financiación de la Política?, ¿Cuáles son los mecanismos de control de la Política?, ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación de la Política?, ¿Se han identificado acciones que representan los objetivos del PNF en la formación de las contralorías territoriales? y ¿Los problemas que han sido identificados pueden resolverse con los objetivos planteados en el PNF?

Las anteriores preguntas representaran el punto de partida para la observación de la gestión de la formación en las contralorías territoriales, estos interrogantes integran la perspectiva del deber ser de la política. Una vez establecido el planteamiento del PNF frente a cada uno de los aspectos contenidos en las preguntas específicas se realizará el análisis de datos, el cual será orientado para dar respuesta a los siguientes aspectos.

La gestión de la formación en las contralorías territoriales será observada a través de los siguientes interrogantes que representan la perspectiva de la realidad del PNF en las Contralorías Territoriales: ¿Cuál ha sido la cobertura alcanzada durante este período?, ¿A qué competencias apuntan los contenidos temáticos de las acciones formativas desarrolladas en las Contralorías territoriales?, ¿Se evidencia el desarrollo de acciones formativas con un enfoque diferenciado por regiones?, ¿Las Contralorías utilizan los instrumentos creados por la Política para gestionar sus programas de capacitación?, ¿Cuál ha sido el presupuesto invertido en capacitación durante este período?, ¿Cuáles son los mecanismos de control utilizados por las contralorías territoriales para gestionar la formación?, ¿Se evidencia falta de coordinación en la ejecución de acciones formativas en las contralorías territoriales?.

El análisis de los resultados de las preguntas que integran la perspectiva del deber ser, frente a la perspectiva de la realidad observada sobre la gestión de la formación en las contralorías territoriales, permitirá dar respuestas a las siguientes preguntas específicas: ¿Existe desfase entre los objetivos de la Política y los resultados observados?, ¿Cuáles son los elementos ausentes identificados en el análisis de diseño? y ¿Qué elementos pueden incluirse en el Modelo de PNF para las contralorías territoriales?

Las preguntas planteadas parten del establecimiento de la relación de coherencia entre las acciones y los objetivos del PNF. Se basan en la premisa de que el Plan no establece una conexión entre el diseño y su capacidad para traducirse en acciones en las entidades. Para llegar a esta conclusión, se presentará un análisis previo de varias fuentes documentales, legislativas y respuestas a derechos de petición formulados a las contralorías territoriales y a algunas de las entidades vinculadas con el marco institucional.

A continuación se da paso a una breve descripción de los antecedentes más importantes relacionados con análisis, evaluaciones y estudios realizados por las entidades del marco institucional y la academia en relación con la política de formación de empleados y la gestión de los recursos humanos en Colombia. El objeto es contextualizar al lector sobre las fuentes utilizadas en la investigación para el planteamiento de las preguntas antes descritas y la formulación del árbol de problemas que se presentará como conclusión de este epígrafe.

Como antecedente del PNF se destacan en el documento de formulación los esfuerzos realizados por el Departamento Administrativo de la Función Pública (en adelante DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (En adelante ESAP) desde el año 1998 en torno a la formulación y actualización del PNF, a través de la fijación de políticas generales,

prioridades, mecanismos de coordinación, cooperación, y acciones relacionadas con la elaboración de Planes Institucionales de Capacitación (En adelante PIC). Los esfuerzos descritos por estas entidades coinciden con la promulgación de la Ley 489 de 1998 por la cual se dictaron normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y se establecieron disposiciones relacionadas con la formulación del PNF.

Posteriormente con la promulgación del Decreto 4665 de 2007 se estableció el PNF y luego de dos años de ejecución (2008 -2009) fue actualizado en 2010. Este último es el documento base para el análisis de diseño planteado en esta investigación. Desde 2010 hasta la fecha no constan ejercicios de análisis que den cuenta de la relación causa efecto entre las acciones previstas y el cumplimiento de sus objetivos, lo cual representa el objeto de la presente investigación. Sin embargo, lo anterior no implica la no existencia de esfuerzos de análisis relacionados con la ejecución del PNF. De hecho para la formulación del problema de investigación se han tomado éstos como base.

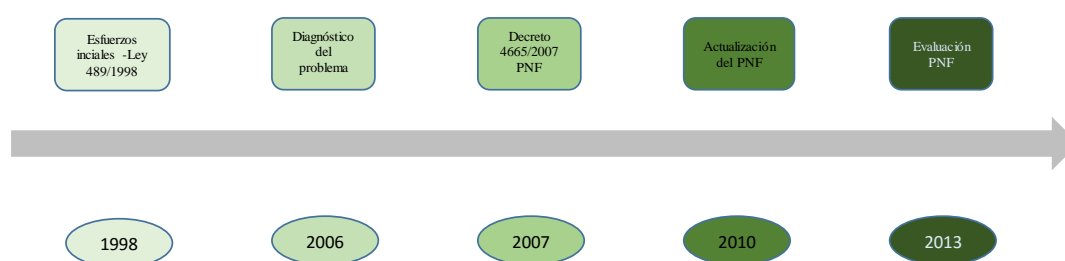
El documento de formulación del PNF hace referencia expresa al informe de la investigación realizada durante los años 2006 y 2007, sobre la situación de la capacitación de los empleados y las necesidades regionales de capacitación realizada por el DAFP y la ESAP, el cual sirvió como instrumento de detección de necesidades y problemáticas relacionadas con la formación en las entidades nacionales y territoriales. Sus resultados se plasmaron en la actualización del PNF en 2010.

Posteriormente en el 2013 el DAFP realizó una encuesta de evaluación del Plan Nacional de Formación y Capacitación que comprendía 651 entidades de los niveles municipales, departamentales y nacionales. En este punto es importante destacar que dentro de la

población analizada se incluyeron entidades de la rama ejecutiva y contralorías territoriales. Este aspecto resulta importante al establecer el alcance del PNF frente a las entidades de control fiscal territorial.

A continuación se presenta un mapa la cronología del PNF, de acuerdo a la información contenida en el PNF estudiado:

**Gráfico N°1. Cronología del PNF**



**Fuente: Elaboración propia**

Por su parte la Auditoría General de la República en el estudio de 2011 titulado Sistema Nacional de Control Fiscal. Resultados de la Misión de Expertos para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial en Colombia realizado en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (En adelante BID), se hacen pronunciamientos sobre la necesidad de introducir mejoras en la gestión de la formación de los funcionarios de las contralorías territoriales.

De igual forma el estudio del BID titulado *Una década de Reforma del servicio civil en América Latina* que comprende un estudio del periodo 2004 a 2013, presenta algunos resultados sobre la gestión de los recursos humanos en Colombia. Los pronunciamientos de este estudio se hacen en el marco de un estudio global del servicio civil en Latinoamérica en el que se estructura la gestión de recursos humanos en 6 subsistemas, en el subsistema de

gestión del desarrollo se encuentra comprendida la formación de empleados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013).

Por último, el estudio de la Universidad de los Andes realizado en el 2015 y titulado *Lineamientos Básicos para una Política de Gestión del Recursos Humano para el Contexto del Sector Público Colombiano. Para servir mejor al País ¿Cómo hacer estratégica la gestión del talento humano?* plasma lo que denomina como recomendaciones al gobierno de Colombia para mejorar la gestión de los recursos humanos y mantiene la estructura definida por el BID para la gestión de los recursos humanos (Universidad de los Andes, 2015).

El análisis de las anteriores fuentes ha permitido inferir la existencia de distintas dificultades que se relacionan con la formación de los empleados públicos de Colombia, como es el caso de los antecedentes plasmados en el PNF, el desempeño de las contralorías territoriales y la gestión de los recursos humanos del sector público.

La administración pública colombiana ha evolucionado de forma trascendental por la aparición de nuevos fenómenos como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el surgimiento de cambios sociales, económicos, culturales, las circunstancias de transición del proceso de paz, etc. El PNF se formuló en el 2007 en un contexto diferente al actual, desde su última actualización en 2010 ha venido operando sin actualizaciones formales y documentadas.

Por su parte, la problemática existente en el control fiscal territorial colombiano es reconocida por importantes actores como la Contraloría General de la República (En adelante CGR), la Auditoría General de la República (En adelante AGR), organizaciones



internacionales y algunos congresistas que han apoyado iniciativas legislativas para eliminar las contralorías territoriales. No se profundizará en ello por no ser objeto de este estudio. Sin los pronunciamientos de estas entidades sobre la calidad y resultados del servicio de las Contralorías Territoriales resultan de interés para este análisis ya que uno de los principales objetivos del PNF es mejorar la calidad del servicio público. Existen pronunciamientos de organizaciones como Transparencia Internacional que las ha calificado como las entidades con mayor riesgo de corrupción (El Tiempo, 2016).

Otra circunstancia para reflexionar sobre la calidad de servicio en estas instituciones son los reiterados proyectos de ley presentados en el Congreso de la República para su eliminación, o los informes emitidos por la Auditoría General de la República sobre las necesidades de mejora en las Contralorías y las bajas calificaciones dadas a estas entidades sobre su gestión (CM&, 2017).

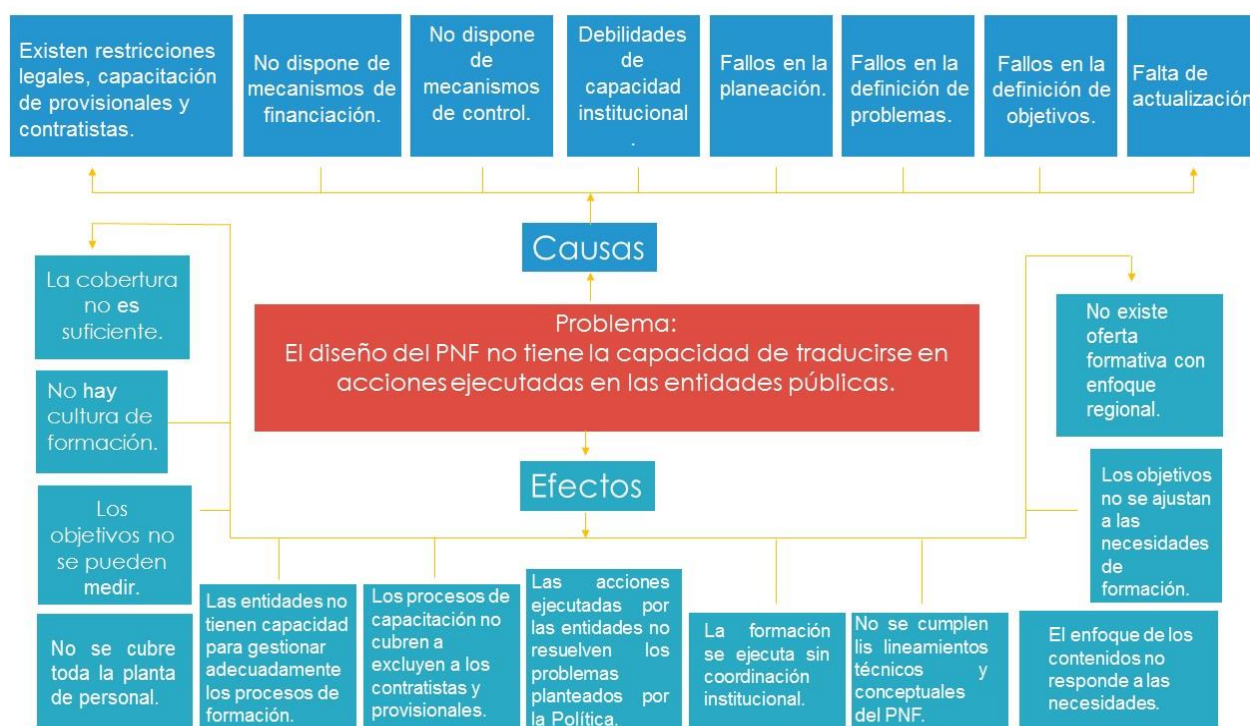
El problema de este estudio no es establecer el impacto de la formación sobre la calidad de estas entidades, pero si busca la verificación de la coherencia en el diseño del PNF con las acciones implantadas por las entidades para el logro de los objetivos y realizar una observación sobre evidencias del cumplimiento de estos objetivos en las entidades estudiadas.

El diseño de una intervención pública requiere la delimitación de objetivos de modo jerárquico (Alvira Martín, 2002) en términos objetivos y medibles, de lo contrario será difícil para sus ejecutores y destinatarios juzgar sobre el éxito de la intervención. El estudio sobre el diseño de los objetivos y las acciones para su consecución permitirá identificar si hay o no discrepancia entre lo buscado y lo logrado, o si estamos ante un diseño fallido y no evaluable.

En la formulación de la política es crucial la identificación de las necesidades y el planteamiento del problema que pretende resolver la intervención pública, del éxito en el establecimiento de este elemento de una política depende en gran medida la definición de sus objetivos, la delimitación de sus acciones y su posterior evaluabilidad.

A continuación se presenta el árbol de problemas que ha apoyado la formulación del problema de este estudio, en el siguiente esquema se pueden observar las causas y los efectos que se plantean como hipótesis de investigación.

**Gráfico 2. Árbol de problemas de la investigación**



**Fuente:** Elaboración propia

Desde 2003, con la promulgación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública la profesionalización del servicio público ha sido reconocida como uno de los principales pilares de una administración pública con calidad en Colombia, al igual que en otros países

de la región. En necesario destacar la importancia de la formación de los empleados es un instrumento de mejora de la administración pública y su influencia en la mejor prestación de servicios públicos, ésta situación legitima la trascendencia que reviste para la ciudadanía como principal destinatario del servicio público.

Adicionalmente, la gestión de la formación es un tema de interés para actores como los gobiernos nacional y regional, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, las federaciones de municipios y departamentos, las universidades públicas y privadas que intervienen en la formación de empleados públicos, los titulares de las entidades públicas, los funcionarios públicos del país y en general todos los actores que se identificarán en el marco institucional del PNF.

La ejecución de las políticas exige la aplicación de ejercicios de análisis, para obtener información, adoptar decisiones, mejorar la implementación de acciones, optimizar la inversión de los recursos públicos asignados para su ejecución, entre otros.

Es un hecho que nos encontramos en frente a un sistema de administración pública en evolución y en permanente mejora, Colombia ha tenido grandes avances en la gestión de lo público desde 1991 (OCDE, 2014), por lo que el uso del análisis de las políticas públicas debe convertirse en un requisito de gestión que le permitirá avanzar de forma más rápida, eficiente, efectiva y aprovechar el aprendizaje que resulta de la gestión de las políticas y los problemas públicos, a partir de datos fehacientes que solo es posible obtener con ejercicios de análisis.

En conclusión el desarrollo de esta investigación permitirá al lector advertir como han variado los efectos identificados en el problema, si se advierte una disminución o no de las

necesidades identificadas con posterioridad a la promulgación del PNF. El análisis del PNF explicará el problema planteado en torno a la imposibilidad de éste para establecer objetivos que las entidades públicas puedan llevar a cabo a través de la implantación de acciones.

### **I.3 Tema de estudio**

#### **I.3.1 Objeto de estudio**

El objeto de estudio de la presente investigación es el diseño del PNF, establecido por el Decreto 4665 de 2007 y actualizado en el 2010 por el *Documento Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias Laborales* que constituye la fuente de este estudio. Uno de los propósitos del análisis se centrará en establecer si existe adecuación entre los objetivos del PNF y acciones previstas por las contralorías para su desarrollo.

Las contralorías territoriales son las entidades escogidas para la realización del estudio de caso, por tanto hacen parte integral del objetivo de este estudio. El objeto implica conocer cómo el diseño del PNF afecta a las contralorías territoriales, es el estudio del diseño en lo que concierne a estas entidades de control fiscal. Dado que el PNF es un plan general para la administración pública el punto de partida de análisis son las principales variables identificadas en el diseño, seguido del análisis de la adecuación de éste en una parte de las entidades públicas en las que aplica.

El objeto se centrará en identificar como se han implantado en las contralorías territoriales las variables que se han identificado en el diseño del plan, por tanto se abordará un estudio de cada uno de los siguientes elementos en PNF y su previsión en las entidades estudiadas. Los elementos que guiarán el análisis de diseño y su verificación en las contralorías son: objetivos del PNF, problema identificado en el PNF y sobre el que se plantean los objetivos, población destinataria y cobertura, enfoque temático, utilización de los instrumentos metodológicos creados por el PNF, por ejemplo: PIC, PAES, enfoque por competencias, evaluaciones e

identificación de necesidades y por último identificación de mecanismos de control y coordinación.

### **I.3.2 Enfoque del análisis**

Con el fin de acotar el análisis es necesario delimitar el alcance del objeto en cuanto a la ubicación territorial de las entidades, alcance y definición de los principales conceptos que comprenden el objeto de estudio. Como primera medida la investigación presenta el estudio de caso de las 62 contralorías territoriales del país<sup>1</sup>, las cuales se encuentran clasificadas según el nivel territorial en el que operan, es decir, departamental, distrital y municipal.

Las entidades públicas de la rama ejecutiva de los distritos, departamentos y municipios en Colombia son los sujetos vigilados por las contralorías territoriales. Los departamentos son entidades territoriales que ejercen funciones administrativas complementarias de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de servicios, entre otros. Actualmente las contralorías territoriales ejercen funciones en 32 departamentos del país.

Por su parte, a las entidades pertenecientes al municipio, les corresponde prestar servicios públicos, construir obras para el desarrollo local, ordenar su territorio, promover la participación ciudadana, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Actualmente existen 26 contralorías municipales ejerciendo funciones de control fiscal para un total de 1096 municipios (Instituto Agustín Codazzi, 2017)

---

<sup>1</sup> En este estudio no se ha incluido a la Contraloría Distrital de Bogotá puesto que su dimensión no es susceptible de comparación y tienen un régimen diferente a l de las otras contralorías territoriales.

Las entidades distritales cuentan con las mismas competencias atribuidas a los municipios, actualmente existen 6 distritos en Colombia y una contraloría territorial ejerciendo funciones en cada uno de éstos con excepción de Riohacha, para un total de 5 contralorías distritales. A continuación se presenta un mapa que permite observar la representación de las contralorías en cada uno de los territorios en que tienen jurisdicción.

**Tabla N 1°. Contralorías territoriales según el nivel territorial**

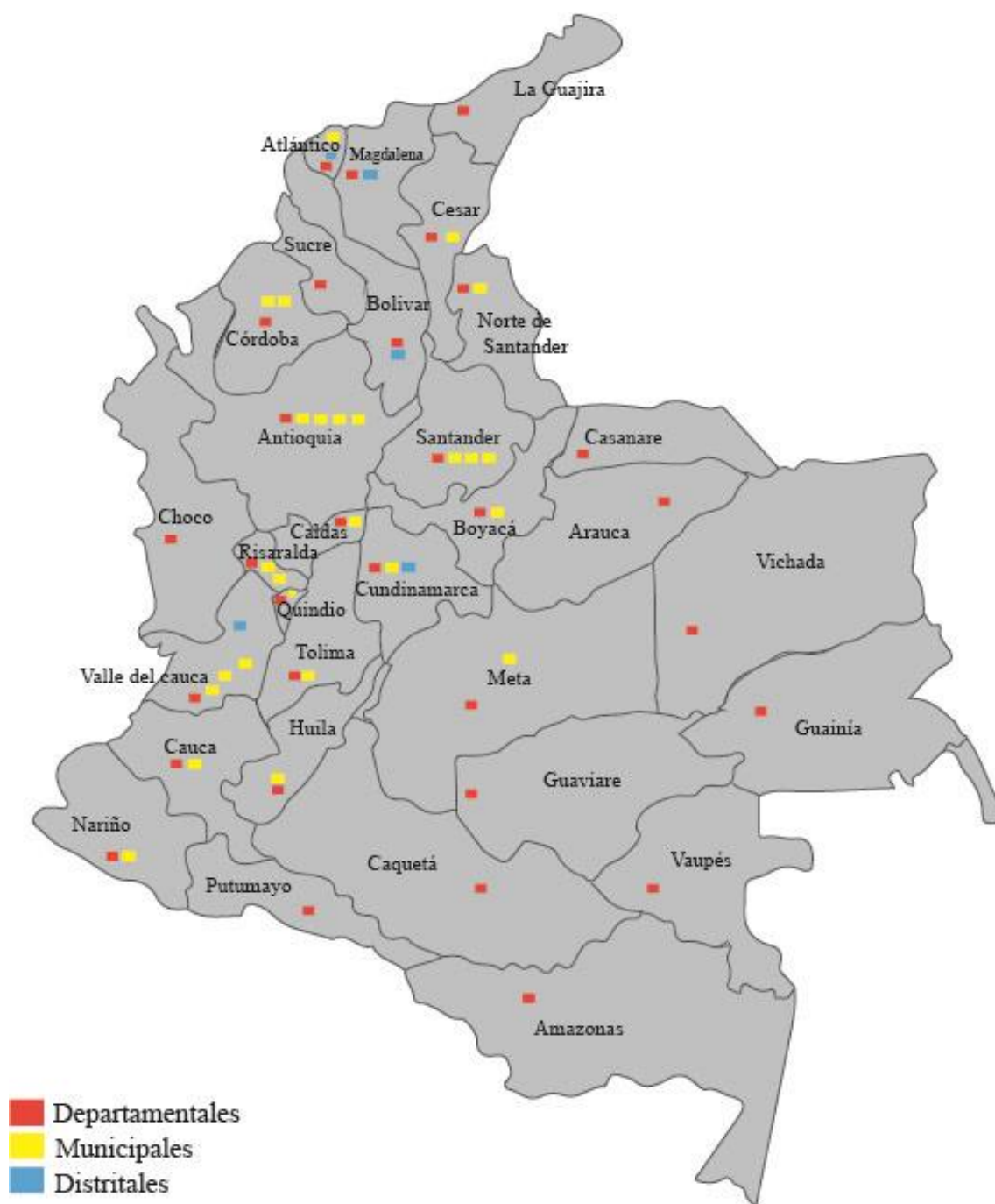
| No.          | CONTRALORIAS TERRITORIALES |                 |                     |
|--------------|----------------------------|-----------------|---------------------|
|              | DEPARTAMENTALES            | MUNICIPALES     | DISTRITALES         |
| 1            | Atlántico                  | Armenia         | Barranquilla        |
| 2            | Bolívar                    | Barrancabermeja | Buenaventura        |
| 3            | Cesar                      | Bello           | Bogotá*             |
| 4            | Casanare                   | Bucaramanga     | Cartagena de Indias |
| 5            | Choco                      | Buenavista      | Santa Marta         |
| 6            | Arauca                     | Cali            |                     |
| 7            | Córdoba                    | Cucuta          |                     |
| 8            | Cundinamarca               | Dosquebradas    |                     |
| 9            | Guainía                    | Envigado        |                     |
| 10           | Guajira                    | Floridablanca   |                     |
| 11           | Huila                      | Ibagué          |                     |
| 12           | Magdalena                  | Itagüi          |                     |
| 13           | Putumayo                   | Manizales       |                     |
| 14           | Antioquia                  | Medellín        |                     |
| 15           | Guaviare                   | Montería        |                     |
| 16           | Risaralda                  | Neiva           |                     |
| 17           | San Andres y Providencia   | Palmira         |                     |
| 18           | Boyacá                     | Pasto           |                     |
| 19           | Caldas                     | Pereira         |                     |
| 20           | Meta                       | Popayán         |                     |
| 21           | Nariño                     | Soacha          |                     |
| 22           | Norte de Santander         | Soledad         |                     |
| 23           | Quindío                    | Tunja           |                     |
| 24           | Amazonas                   | Valledupar      |                     |
| 25           | Caquetá                    | Villavicencio   |                     |
| 26           | Cauca                      | Yumbo           |                     |
| 27           | Santander                  |                 |                     |
| 28           | Sucre                      |                 |                     |
| 29           | Tolima                     |                 |                     |
| 30           | Valle del Cauca            |                 |                     |
| 31           | Vaupés                     |                 |                     |
| 32           | Vichada                    |                 |                     |
| <b>TOTAL</b> | <b>32</b>                  | <b>26</b>       | <b>5</b>            |

**Fuente: Elaboración propia**

\*La Contraloría de Bogotá no estará comprendida en el estudio de caso.

A continuación se muestra su distribución y ubicación en el mapa de Colombia

Gráfico 3. Distribución de las contralorías territoriales en Colombia



Fuente: Elaboración propia

Aunque no es nuestro objeto de estudio, merece la pena destacar un aspecto importante sobre la presencia de las entidades de control fiscal territorial en el mapa. Colombia ha sido calificada como uno de los países con mayores índices de corrupción, este hecho es más marcado en ciertos territorios del país. Se puede observar que el oriente colombiano tiene



pocos organismos de control fiscal en comparación con el resto del territorio. Sorprende su reducida presencia sobre en territorios en los que se generan muchos ingresos por las regalías de la explotación de los recursos naturales, como la minería, el petróleo, etc. En estos territorios son recurrentes los actos de corrupción de gobernantes y contratistas relacionados con este tipo de recursos (Las Orillas, 2015).

En cuanto al alcance temporal, el análisis del diseño del PNF confrontará el resultado del análisis de su diseño a través del análisis de datos sobre gestión de la formación en un periodo comprendido entre 2007 y 2014, con el fin de observar el periodo de ejecución de la política que comprende dos periodos de gobierno.

Por otro lado, para efectos del análisis se ha delimitado el alcance conceptual a los principales conceptos incluidos en la formulación de PNF, estos son: política pública, formación de empleados públicos, competencias y calidad de los servicios públicos.

Para la definición de política pública se ha tenido en cuenta lo señalado en la Ética a Nicómaco que se refiere a Política como una ciencia dominadora que gobierna y dirige a las otras técnicas que intervienen en el gobierno de la comunidad política, disciplina que se encuentra por encima de las demás. (Rufino Rus.S, 2008: 92). Para efecto de nuestra acepción es importante el concepto de dominación pero entendido en el sentido de la función de directriz que reviste una política pública, asociada al poder, pero alejada de las connotaciones negativas que implica un término polisémico como éste. (Ferri Durá, 2016)

Otro aspecto que ha sido tomado en cuenta es la vinculación del término política pública con la ciudadanía, Norberto Bobbio estableció el significado de política, vinculándolo a la ciudad,

al ciudadano y a lo público. Es importante para nuestro estudio ya que se tomará el término política *para* la ciudadanía o más específicamente *para la prestación de un servicio público*, es decir bajo el entendido de política pública con la función de resolver problemas sociales. (Bobbio, N. 1981: 1215).

Adicionalmente, la doctrina se ha referido a la noción de política pública a partir de dos aspectos: uno descriptivo y otro teórico. La noción descriptiva se refiere a la decisión adoptada por una autoridad legítima, dando cumplimiento a las normas y procedimientos aplicables para el caso, es decir desde un punto de vista institucional (Villanueva, 2007: 22). Por su parte la noción teórica depende de la realidad, no existe una política pública general, sino que ésta se ajusta a los problemas que surgen a la sociedad, los grupos de interés, el entorno global, entre otros aspectos de la realidad que impiden la construcción estática de un concepto de política pública. Para el planteamiento de la acepción de política pública de este estudio resultan importantes los conceptos de autoridad pública legítima y necesidad de adaptación de las políticas a los problemas sociales.

En el análisis de las políticas públicas se ha utilizado la palabra "política" para referirse a decisiones trascendentales de la vida pública y privada (Aguilar Villanueva, L. 1992: 83), también se le relaciona con el concepto de acción pública, como capacidad de producción de los poderes públicos, con el fin de dar respuesta a problemas o necesidades sociales (Subirats, J. 2012: 27, 36), sumado a esto se ha expuesto el término en relación con el interés público, de manera que se entiende como la principal herramienta para la consecución del interés público (Pérez Nieto, E. 2006: 13). La definición de problemas o necesidades sociales es de suma importancia para este estudio ya que será tomado como una de las variables en el análisis del diseño de la política, interpretando los términos capacidad productiva del estado

como el objetivo de una política traducido en el cumplimiento de objetivos claros y evaluables.

Por su parte Grover Starling destaca la diferencia entre políticas y planes, para lo cual especifica que la política es una especie de guía que delimita acciones, es mucho más abierta que un plan, mientras que el plan es mucho más minucioso respecto de las medidas que deben adoptarse para el logro de los objetivos. (Starling, G. 1988). Lo anterior resulta de interés para el análisis de coherencia de los objetivos previstos en el PNF con las acciones formuladas para su desarrollo e implantadas en las contralorías territoriales.

Con base en lo expuesto la acepción de *políticas* adoptada para efectos de este estudio será la acción gubernamental interdependiente de sectores diferente al público, como es el caso del sector privado y el tercer sector, este último representado por fundaciones que prestan servicios de formación. Esta acción gubernamental se representa a través de una directriz formulada por una autoridad legítima que define objetivos para la solución a problemas públicos en términos evaluables. Para su desarrollo es necesaria la adopción de planes de ejecución que pongan en marcha los objetivos, la eficacia de estos planes dependerá en gran medida de los términos en que se formula la política.

El siguiente término es el de *formación de empleados públicos*, ya que enfoca y delimita el principal objetivo de la política propuesta para análisis. La palabra formación ha sido definida por la Real Academia de la Lengua Española en términos de: *acción y efecto de formar o formarse*, según la UNESCO este significado debe relacionarse con procesos de aprendizaje orientados al mundo laboral con el propósito de instalar competencias para el logro de objetivos sociales globales como: la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible.

Ahora bien, cuando se hace referencia a la formación de empleados públicos, nos encontramos en el campo de la educación para el empleo en las administraciones públicas (INAP, 2013: 16), entendida como parte de la profesionalización de los recursos humanos. La formación está comprendida dentro de las acciones de modernización de la administración pública, como objetivo último de la política de gestión de recursos humanos. La formación es entendida como una herramienta indispensable para asumir las demandas ciudadanas, la cual proporciona ventajas tanto a las entidades públicas como a los individuos (Moguín Barquín, M., 1991).

La formación debe entenderse como parte del proceso de profesionalización de la administración pública, que está acompañada de otras acciones interdependientes y vinculadas en la función pública. Por tanto para efectos de esta investigación se entenderá la formación como una acción pública que debe formularse dentro de la política de gestión de los recursos humanos y ejecutarse en coordinación con las principales instituciones de la función pública. Por tanto se entenderá a la formación en sinergia e interdependencia con: la carrera administrativa, el sistema de control interno, el sistema de gestión de calidad y sistema de incentivos de personal, entre otros (Ministerio de las Administraciones Públicas INAP, 2002).

Por su parte en la acepción de formación deberán tenerse en cuenta circunstancias como la constante evolución de la administración pública, producida, entre otros factores, por la aparición y utilización de las tecnologías de la información, se deberá entender la formación de empleados públicos en el contexto de la sociedad del conocimiento y con la función de brindar conocimientos a los empleados públicos para adaptarse a estos cambios y prestar servicios públicos de calidad.

Por último, la formación será entendida en el contexto de un proceso de gestión del conocimiento integral, con cobertura en todos los aspectos estratégicos de la organización y de la totalidad de sus funcionarios, de forma coherente con el nivel de la organización en el que se desempeña, sus funciones y sus objetivos laborales y personales. Lo anterior implica que la formación debe seguir en primera instancia los objetivos estratégicos de la entidad pública de manera que éste proceso responda a la razón de ser de la función pública y se adecue constantemente a las demandas de la modernización (González González, J., Gutiérrez Díaz, M., 2013).

Por tanto, en adelante se entenderá formación como un proceso de la gestión de los recursos humanos cuyo objetivo es la instalación de competencias en los empleados de las entidades públicas, para adaptarse de forma continua a los objetivos estratégicos y de modernización de la institución y que les proporciona herramientas de conocimiento para prestar servicios públicos con calidad.

Continuando con la delimitación conceptual del objeto de estudio, es oportuno hacer referencia al concepto de *Competencias*, entendido dentro de la idea de las inteligencias múltiples de Gardner, que señaló que no existe una única inteligencia, dándole valor no solo al coeficiente intelectual y la capacidad de memoria, sino también a las capacidades o habilidades del alumno. El concepto se relaciona con las aptitudes de la persona y que le hacen capaz de realizar una determinada tarea.

Es importante destacar la diferencia con el proceso de acumulación de conocimientos, es decir, pueden existir personas con muchos conocimientos sobre un determinado tema, pero no ser competentes para desarrollar las actividades o tareas requeridas (Millan Ghisleri, E.,

2015, pág. 137). Aspecto que resulta importante en torno al análisis de contenidos de la oferta de formación objeto de la política y las metodologías utilizadas para cumplir con el enfoque de competencias planteado en el PNF.

Una de las características del concepto de competencias es que hace referencia a la habilidad o conducta necesaria para resolver problemas o situaciones específicas, es poner en práctica los conocimientos, es decir, llevarlos al puesto de trabajo en la resolución de dificultades que surgen a diario en el ejercicio de las funciones, para el caso de los funcionarios públicos. Sin embargo, este componente principal de las competencias, implica otros elementos a saber: las capacidades, los conocimientos y las actitudes (Sánchez Pérez, R., 2015, pág.20).

El concepto de enfoque por competencias como proceso de aprendizaje orientado a la resolución de problemas en el puesto de trabajo será relacionado al analizar los lineamientos conceptuales y metodológicos de la política previstos para desarrollar métodos de aprendizaje enfocados a la resolución de problemas, por ejemplo los Proyectos de Aprendizaje en Equipo (en adelante PAES) previstos por el PNF, que ha sido la herramienta metodológica establecida para brindar el enfoque de resolución de problemas en la formación de los empleados públicos.

El concepto de competencias será entendido entonces como un proceso de aprendizaje denominado enfoque por competencias, *“que permite orientar la enseñanza al desarrollo de habilidades complejas, que posibiliten la adaptación posterior a un entorno variable y a aprender a adquirir nuevos conocimientos”* (López-Goñi, I., Goñi Zabala, J.2014), quiere decir que se relaciona directamente con la aplicabilidad del conocimiento y su empleabilidad en la resolución de problemas.

Por su parte la aplicación de los conocimientos en el puesto de trabajo cobra importancia al analizar la aplicación de evaluaciones de transferencia del conocimiento en el puesto de trabajo del PNF. De acuerdo a esto, el aprendizaje por competencias en caso de los empleados públicos adquiere sentido cuando el alumno puede movilizar los conocimientos para resolver la problemática de su campo ocupacional y se deberá reflejar en la adopción de mejores prácticas en el desempeño laboral Instituto Nacional de Administración Pública INAP, (2013).

El enfoque por competencias se contrapone al modelo tradicional, el cual se basaba en la acumulación de conocimientos, ahora en el proceso de aprendizaje no se llega hasta la adquisición de información, sino que implica una orientación al mundo laboral, es decir, la movilización de estos conocimientos e información en el puesto de trabajo.

De acuerdo a lo señalado, el objetivo de un programa de formación con enfoque de competencias, es el uso de los contenidos y el desarrollo de capacidades derivadas de las competencias que debe desarrollar el empleado (Instituto Nacional de Administración Pública INAP, (2013). Con estas características y bajo este enfoque se deben diseñar los contenidos temáticos que se ofrecen a los funcionarios públicos. Lo anterior resultará de interés al analizar los métodos de aprendizaje empleados por los operadores de la formación y su coherencia con el enfoque basado en la solución de problemas del puesto de trabajo.

El enfoque por competencias debe comprenderse íntimamente relacionado con la sociedad del conocimiento y los retos que se desprenden de la constante evolución tecnológica. El papel de las competencias en la sociedad del conocimiento es trascendental a la hora de garantizar la no exclusión. Lo anterior, se relaciona con la capacidad de adaptación al cambio

y la realización del alumno como un ser competitivo en el entorno que le rodea, el cual está marcado por una constante transformación que le exige contar con habilidades suficientes para enfrentar los retos que surgen. Por lo tanto, las posibilidades de una sociedad para lograr su avance y desarrollo en el entorno global actual, están íntimamente ligadas con el logro de sus metas educativas o competencias en la sociedad (López Herrerías, J., 2014).

En la educación superior, su función consiste en desarrollar habilidades en los estudiantes que les permitan actuar de manera eficaz en su dimensión ciudadana y profesional. Con lo anterior se pretende formar personas capaces de construir futuro y contribuir con la disminución de la exclusión social. Esto exige que el enfoque curricular integre el aprendizaje de los contenidos en un conocimiento que permita afrontar problemas (Villardón-Gallego, L., (2015).

De acuerdo a lo expuesto, para este estudio se entenderá por competencias, el enfoque de aprendizaje cuyo fin es desarrollar en los empleados públicos habilidades para resolver problemas en su puesto de trabajo y adaptarse a los retos que les impone la modernización del Estado, actuando de manera eficaz en su dimensión de servidor público. El concepto anterior cobra importancia en el estudio de las metodologías previstas para lograr el enfoque por competencias que para el caso del PNF se representa en la conformación de los Proyectos de Aprendizaje en Equipo (En adelante PAES), la realización de evaluaciones de transferencia de los conocimientos al puesto de trabajo y el empleo por parte de los ejecutores de la formación de este enfoque de aprendizaje.

Por último, se abordará el término calidad de los servicios públicos y se establecerá que será entendido en relación directa con el grado de satisfacción de los destinatarios del servicio y



con el grado de cumplimiento de las funciones que tiene asignadas la respectiva entidad (AEVAL, 2014). Por tanto para el caso de las contralorías territoriales se entenderá que su servicio público es servir como instrumento de control respecto de la correcta utilización de los recursos públicos a través de la vigilancia de su gestión y de su recuperación, dando cumplimiento al mandato legal y constitucional de su creación.

### **I.3.3 Objetivos de Investigación e Hipótesis**

Para sustentar la pregunta general de investigación sobre la existencia de acciones coherentes para el logro de los objetivos de calidad y modernización planteados en el PNF y el desarrollo de directrices para la solución efectiva de los problemas que fueron diagnosticados al formular la política, o si por el contrario estos problemas persisten en el tiempo, se ha planteado la siguiente hipótesis que será desarrollada posteriormente a través de un objetivo general y tres objetivos específicos.

La hipótesis está referida a la existencia de deficiencias en el diseño del PNF por falta de conexión entre los objetivos previstos y las acciones formuladas e implantadas para el logro de éstos en las contralorías territoriales. Se plantea la existencia de deficiencias de orden conceptual, metodológico y técnico que afectan la conexión entre las acciones y los objetivos. Esta circunstancia impide que el PNF logre los objetivos de calidad y modernización previstos en su formulación.

Las deficiencias en el diseño impiden que el PNF logre solucionar los problemas que sirvieron de base para su diseño. Se plantea entonces que sino la totalidad gran parte de los problemas diagnosticados aún persisten en las entidades, problemas relacionados con cobertura, enfoque temático de las acciones formativas, infra utilización de los instrumentos técnicos y metodológicos previstos por el PNF y falta de previsión de mecanismos de financiación, control y coordinación.

A partir del planteamiento de la hipótesis general se desprende el establecimiento de hipótesis más específicas respecto de la existencia de cada uno de estos problemas y que serán abordadas de forma puntual en la presentación de los resultados de la investigación.

1. La primera de las hipótesis que se busca comprobar en la investigación es la existencia de deficiencias en el planteamiento de los objetivos del PNF. Se presume que los objetivos han sido formulados de forma muy abstracta situación que impide que se pueda evidenciar su cumplimiento a través de ejercicio de seguimiento o evaluación de resultados o impacto.
2. La segunda hipótesis está referida a la existencia de deficiencias en la formulación el problema público que quiere resolver la política. Se parte del supuesto que en el diseño del PNF no se definió un problema puntual a resolver, este hecho impide que la revisión de acciones adecuadas a los problemas diagnosticados.
3. La tercera hipótesis parte del supuesto de que el PNF no estableció acciones coherentes para resolver los problemas de cobertura existentes en relación con la formación, de manera que los problemas en esta materia permanecen en las instituciones.
4. La cuarta hipótesis está relacionada con el enfoque temático del PNF, se parte del supuesto de que en el PNF a pesar de reconocerse de forma reiterada la necesidad de crear acciones formativas con enfoque diferenciado que se adapten a las necesidades propias de las regiones esto no ocurre, por el contrario el enfoque temático previsto y desarrollado en las entidades es genérico y no se tienen en cuenta las circunstancias diferenciales de las regiones para su planeación y desarrollo.
5. La quinta hipótesis está relacionada con el supuesto de que las entidades invierten la mayoría de su presupuesto de funcionamiento en el fortalecimiento de competencias funcionales. El fortalecimiento de las competencias comunes y comportamentales es el aspecto más débil. Esta situación será contradictoria con el postulado de vocación al servicio público necesario para aportar la calidad en el servicio público.

6. El PNF ha creado instrumentos técnicos y metodológicos para el desarrollo de los PIC en las entidades públicas. La sexta hipótesis parte del supuesto de que las entidades estudiadas no utilizan los instrumentos creados por la Política para gestionar sus programas de capacitación.
7. La séptima hipótesis está relacionada con la anterior y tienen que ver con la previsión de mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de los lineamientos técnicos y metodológicos previstos en el PNF. Se parte del supuesto de que el PNF no estableció mecanismos de coerción para asegurar el cumplimiento de los directrices por ende el incumplimiento de estos lineamientos no acarrea ningún tipo de consecuencia para las autoridades o los funcionarios responsables de la gestión.
8. En el caso de las entidades estudiadas son diferentes los operadores que les brindan formación. Se parte del supuesto de que el PNF no estableció acciones para coordinar el desarrollo de las acciones de formación por parte de los diferentes operadores. Esta situación genera solapamientos y duplicidad de esfuerzos, sumado a ineficiencia en la inversión de recursos para la formación en estas entidades.

Para la comprobación de las hipótesis antes descritas se analizarán los datos sobre la gestión de la formación en las Contralorías Territoriales durante 2007 a 2014 y las respuestas a los derechos de petición formulados a las contralorías territoriales y otras entidades que pertenecen al marco institucional del PNF en las contralorías territoriales. Los resultados permitirán dar respuesta a la hipótesis principal sobre la existencia de desfase entre los objetivos de la Política y los resultados observados.

La respuesta a las preguntas generales y específicas formuladas, así como la comprobación del planteamiento de hipótesis que sustenta esta investigación, servirán de orientación para el desarrollo de los objetivos generales y específicos que a continuación se presentan.

El objetivo general previsto para esta investigación es el análisis de diseño del Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias, establecido por el Decreto 4665/2007 y actualizado en el 2010 aplicado a las Contralorías Territoriales.

Se pretende comprobar si tiene deficiencias de índole conceptual, a través de un análisis del diseño, el estudio incluirá la identificación de los principales conceptos sobre los que se estructura el PNF, entre ellos: formación de empleados públicos, enfoque de aprendizaje por competencias y calidad del servicio público en el control fiscal. Por otro lado, la identificación de fallos metodológicos buscará establecer si en el diseño del PNF se han establecido nexos causales entre formación y calidad en la prestación de los servicios, y que acciones unen estas dos variables; es decir, se establecerá si existe o no un vínculo de causalidad entre ellos, observando la estructuración de sus objetivos, la relación con los resultados y su susceptibilidad de medición.

Este estudio busca identificar elementos que se relacionen con las problemáticas de la política, a través del análisis de la dimensión técnica del PNF, es decir de los instrumentos metodológicos y conceptuales previstos para su ejecución.

El PNF no contempla instituciones públicas específicas sino que engloba a toda la función pública, es necesario crear un modelo de formación específico que permita brindar un

tratamiento diferenciado y ajustado a las contralorías territoriales y se adecue a la naturaleza de su función y otras especificidades propias de estos órganos de control fiscal y los territorios en los que operan.

El enfoque será el estudio del diseño del PNF con el fin de identificar puntualmente los elementos que constituyen la perspectiva del deber ser del PNF, a partir de la construcción de un árbol de problemas que sirva de base para la definición de los elementos que orientarán el análisis del estudio de caso. Acto seguido, se abordará la perspectiva de la realidad a través del análisis de datos sobre la gestión de la formación en las Contralorías Territoriales de Colombia, en el periodo 2007 a 2014.

El propósito de comparar la perspectiva del deber ser con la perspectiva de la realidad observada en las contralorías territoriales servirá de fundamento para evidenciar la coherencia entre los objetivos formulados en el PNF y las acciones implantadas en las entidades para lograr su consecución e identificar cuáles son los elementos ausentes en el diseño estudiado.

Con el fin de desarrollar el objetivo general antes descrito se han planteado los siguientes objetivos específicos.

*El primer objetivo* es analizar el diseño del Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias, establecido por el Decreto 4665/2007 y actualizado en 2010.

El enfoque por etapas para el análisis de las políticas públicas será sido adoptado para el desarrollo de este objetivo. Se tomaran los siguientes elementos relacionados con la etapa de

formulación de las políticas públicas: la definición del problema público y de objetivos y la aplicación o puesta en práctica.

El desarrollo de este objetivo será también guiado por criterios de la evaluación de políticas que orientarán el esquema propuesto, a través del examen de la conceptualización y la lógica, es decir, el contraste de lo previsto con lo planificado o, los objetivos con las acciones previstas desde el punto de vista conceptual para identificar la congruencia o incongruencia entre éstas.

El análisis del problema tomará en cuenta las necesidades que se identificaron por el DAFP y la ESAP para la formulación del PNF. El objetivo principal en este elemento del diseño es conocer el alcance del problema y sus características básicas. También se tomarán en cuenta elementos de la evaluación de la evaluabilidad del PNF. Se identificarán y analizarán los objetivos del PNF para determinar si se presentan problemas de especificación de los objetivos que impiden la evaluación del PNF.

En el análisis de los objetivos se estudiará la definición y su posibilidad de medición, la lógica del modelo frente a los efectos determinados y derivados de la intervención, la existencia de indicadores de resultado o la posibilidad de construirlos.

De acuerdo a lo señalado, para este estudio se entenderá como análisis de diseño el estudio lógico del PNF en relación con el problema que quiere solucionar. Se centrará en una parte de la población objetivo, cobertura y recursos asignados para la implantación de acciones en las contralorías territoriales. Con este ejercicio de análisis se espera determinar si existe un

modelo de política de formación que permita esperar los objetivos propuestos en su formulación.

El análisis de diseño del PNF partirá de la identificación de las necesidades o problemas que sirvieron de base para su formulación y al análisis de los objetivos previstos en el diseño. El análisis del proceso de formulación del problema concluirá con la presentación de un árbol de problemas que permitirá categorizar y representar los conceptos que guiarán el estudio de los objetivos y el análisis del caso en las Contralorías territoriales.

El análisis de los objetivos y la previsión de acciones permitirán establecer la existencia de recursos y acciones coherentes para su desarrollo. Esta observación busca hallar conclusiones respecto de la viabilidad y evaluabilidad de los objetivos, por tanto del PNF. Los resultados del árbol de problemas permitirán categorizar los conceptos objeto de análisis en el estudio de caso, con el fin de identificar el grado en que estos problemas permanecen las entidades territoriales.

La definición del problema y el planteamiento de los objetivos serán estudiados a través de dos perspectivas. La primera perspectiva llevará a establecer la existencia de las condiciones mínimas previstas por la teoría del análisis y evaluación de políticas públicas en la definición del problema y los objetivos. Se evaluará el cumplimiento de estas condiciones. En seguida se establecerá una categorización de problemas con sus causas y efectos. Posteriormente se identificarán los objetivos, estrategias y acciones. La segunda perspectiva del análisis será el estudio de la categorización de problemas a través del análisis de datos. Esta verificación permitirá concluir la existencia o no de nexos causales entre objetivos, acciones y resultados.



A continuación se presentan los elementos que orientarán el análisis de diseño del PNF para posteriormente ser contrastados con los datos proporcionados por las contralorías territoriales en la gestión de la formación.

El análisis de diseño se realizará a través de la identificación y estudio de las siguientes variables del PNF: Marco Institucional del PNF, objetivos, elementos de definición del problema y necesidades detectadas población y cobertura, enfoque de los contenidos, instrumentos metodológicos y conceptuales, mecanismos de financiación, mecanismos de control, mecanismos de coordinación y finalmente el análisis sobre la racionalidad intrínseca, es decir, si el diseño es adecuado a los objetivos planteados y se puede establecer la existencia de articulación entre las medidas o acciones de las entidades y los objetivos del PNF (AEVAL, 2010).

Las conclusiones del análisis de la perspectiva del deber ser ofrecerán resultados sobre la presencia de ciertos atributos en la definición del problema y los objetivos. Se establecerá si el problema obedece a un diagnóstico, si es claro, breve y preciso, si es medible, entre otros atributos que serán evaluados en el análisis. En relación con los objetivos se establecerá si estos han sido formulados con un horizonte temporal, si existe una relación entre los objetivos y los problemas, si son claros, viables, medibles y delimitados y si parten de una línea base.

Este ejercicio permitirá establecer el estado actual del diseño de la política y su coherencia con el proyecto de implantación y, de acuerdo a esto, la viabilidad de su formulación respecto del logro de los objetivos de modernización y calidad en las entidades estudiadas dando paso al siguiente objetivo.

*El segundo objetivo* consiste en analizar la gestión de la capacitación en las Contralorías Territoriales durante los años 2007 a 2014. Este ejercicio incluye la verificación de los lineamientos técnicos, metodológicos y conceptuales definidos en los elementos del estudio del diseño y su correspondencia con las acciones implantadas en las contralorías territoriales.

En este objetivo se establecerá la perspectiva de la realidad del PNF en las Contralorías Territoriales. Se tomará como punto de partida la perspectiva del deber establecida a través de la construcción del árbol de problemas y el estudio de los objetivos del PNF<sup>2</sup>. Los elementos identificados serán comprobados a través de datos cualitativos y cuantitativos proporcionados por las contralorías territoriales, la AGR, la CGR y el DAFP, sumado al análisis de fuentes documentales y legislativas que permitirán hacer un pronunciamiento sobre el estado de cada uno de estos elementos en la gestión de la formación de las entidades estudiadas.

Los elementos que orientaran el análisis de datos y que a su vez corresponden con la perspectiva del deber ser prevista en el PNF, son los siguientes: cobertura lograda, utilización de instrumentos técnicos y metodológicos, enfoque temático y competencias, mecanismos de financiación, control y coordinación y calidad en las contralorías territoriales. La comparación de las dos perspectivas, deber ser y realidad, permitirá sentar las bases para las conclusiones del análisis de coherencia objeto del tercer objetivo.

---

<sup>2</sup> En el desarrollo del objetivo específico N° 1.

El análisis de datos en su mayoría se basará en respuestas oficiales proporcionadas por las 63 entidades estudiadas, la CGR, la AGR y el DAFP, todas las cuales hacen parte del marco institucional del PNF de las Contralorías Territoriales.

En el desarrollo de este objetivo será necesario identificar incoherencias existentes en los resultados de la gestión presentados por las Contralorías territoriales frente a problemas que fueron identificados desde el año 2006 en el diagnóstico que sirvió de base para la actualización del PNF en 2010.

Dentro de los datos se observará si existe cobertura suficiente, si se presentan casos de poblaciones excluidas de las acciones de formación, cuales son los mecanismos de financiación empleados por estas entidades, cuales son las competencias que más fortalecen y las que menos, hasta qué punto utilizan los mecanismos previstos por el PNF, cómo funcionan los mecanismos de control y coordinación previstos por el PNF y finalmente como ha sido calificada la calidad en el servicio público prestado por estas entidades de control fiscal territorial.

El *tercer objetivo* tendrá como fundamento los resultados del análisis de la perspectiva de la realidad. Este objetivo tiene como objeto la presentación de los resultados del análisis de coherencia. Análisis que se realizará a través del estudio de los objetivos generales y específicos y la determinación de acciones previstas para su desarrollo. Con el fin de determinar si el PNF estableció acciones que permitiesen a la intervención pública obtener los resultados previstos. El análisis de coherencia permitirá identificar los elementos ausentes en el diseño con fundamento en los datos estudiados de las Contralorías Territoriales.

Otro propósito de este objetivo es presentar los resultados del análisis de datos sobre la gestión de la formación en las Contralorías Territoriales, con el objetivo de sistematizar los principales avances y hallazgos encontrados en esta materia.

A continuación se presenta una tabla que representa la relación entre el objetivo general, los objetivos específicos para su desarrollo y las preguntas de investigación planteadas sobre las que se presentarán respuestas sustentadas en datos reales sobre la ejecución del PNF en las contralorías.

**Tabla No. 2. Objetivos y preguntas de Investigación**

| Objetivo General   | Objetivos Específicos  | Preguntas de investigación  |
|--|--|---|
| Análisis del Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias, establecido por el Decreto 4665/2007 y actualizado en 2010. | 1 Analizar el diseño del Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias, establecido por el Decreto 4665/2007 y actualizado en 2010. | 1.1 ¿Cuál es el marco institucional de la Política?<br>1.2 ¿Cuáles son los objetivos del Plan?<br>1.3 ¿Cuál es el problema que quiere resolver la Política?<br>1.4 ¿Cuál es la población destinataria de la Política?<br>1.5 ¿Cuál es el enfoque temático de la formación?<br>1.6 ¿Cuáles son los instrumentos previsto por la Política para su ejecución?<br>1.7 ¿Cuál es el mecanismo de financiación de la Política?<br>1.8 ¿Cuáles son los mecanismos de control de la Política?<br>1.9 ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación de la Política?  |
|  | 2 Analizar la gestión de la capacitación en las Contralorías durante los años 2007 a 2014  | 2.1 ¿Se han identificado acciones que representan los objetivos del PNF en la formación de las contralorías territoriales?<br>2.2 ¿Los problemas que han sido identificados pueden resolverse con los objetivos planteados en el PNF?<br>2.3 ¿Cuál ha sido la cobertura alcanzada durante este periodo?<br>2.4 ¿A que competencias apuntan los contenidos temáticos de las acciones formativas desarrolladas en las Contralorías territoriales?<br>2.5 ¿Se evidencia el desarrollo de acciones formativas con un enfoque diferenciado por regiones?<br>2.6 ¿Las Contralorías utilizan los instrumentos creados por la Política para gestionar sus programas de capacitación?<br>2.7 ¿Cuál ha sido el presupuesto invertido en capacitación durante este periodo?<br>2.8 ¿Cuáles son los mecanismos de control utilizados por las contralorías territoriales para gestionar la formación?<br>2.9 ¿Se evidencia falta de coordinación en la ejecución de acciones formativas en las contralorías territoriales?<br>2.10 ¿Existe desfase entre los objetivos de la Política y los resultados observados? |
|  | 3 Presentación de resultados del análisis de coherencia  | 3.1 ¿Los objetivos previstos en el PNF cuentan con acciones previstas para su desarrollo?<br>3.2 ¿Cuáles son los resultados y principales hallazgos encontrados?  |

**Fuente: Elaboración propia**

La anterior tabla muestra las preguntas de investigación formuladas respecto de cada uno de los objetivos del estudio. Estos interrogantes tienen como propósito guiar la investigación, aclarar los objetivos y el problema de investigación planteado. Las preguntas representan cada una de las variables identificadas para el análisis de diseño. Su propósito principal es asegurar la coherencia del análisis de datos que se presentarán en los capítulos siguientes.

## **I.4 Metodología**

El procedimiento empleado para dar respuesta a los interrogantes relacionados con los objetivos de la investigación tiene como objetivo identificar los elementos previstos en el diseño del PNF y verificar como se traducen en la implantación de la política en las Contralorías Territoriales. Para el desarrollo del estudio se utilizará un enfoque mixto que combina el enfoque cualitativo y cuantitativo de la investigación científica.

La relación de coherencia entre objetivos del PNF y las acciones implantadas para su desarrollo será verificada a través de los elementos del diseño del PNF aplicados al estudio de caso de la gestión de la formación en las contralorías territoriales de la Colombia. El método mixto de análisis comprenderá información relacionada con la gestión de la formación por parte de las 62 contralorías durante un período de ejecución entre los años 2007 a 2014.

El método que a continuación se describe tiene como propósito principal la verificación de deficiencias en el diseño del PNF contrastando las principales variables identificadas en éste y comprendidas en el documento de formulación. Se estudiarán datos sobre la realidad de la gestión de la formación en las contralorías territoriales, a través de un procedimiento racional y sistemático (Niño Rojas, 2011).

El enfoque mixto de investigación y el uso de la triangulación metodológica a través del uso de diferentes métodos de estudios sobre el objeto, permitirán el empleo de las diferentes técnicas de investigación para aproximarse desde diferentes perspectivas a la realidad sobre el diseño del PNF aplicado en las Contralorías Territoriales.

El enfoque mixto y la triangulación metodológica permitirán recopilar información de los diferentes actores relacionados con el marco institucional del PNF, hecho que enriquecerá la investigación proporcionando mayor validez y confiabilidad a las conclusiones que se presentarán en adelante.

La investigación cuantitativa tiene como propósito medir algunas de las variables planteadas en las preguntas de investigación. Aspectos como la cobertura, la población destinataria, el enfoque temático y los mecanismos de financiación serán analizados a través de técnicas cuantitativas. Se presentarán resultados descriptivos del comportamiento de las variables tomando como base datos numéricos proporcionados por las entidades estudiadas frente a cada uno de los elementos indicados.

Por su parte, el uso de la investigación cualitativa busca comprender e interpretar la experiencia relacionada con la gestión de la formación por parte de varios actores involucrados en este proceso de formación. La utilización de los dos enfoques proporciona y complementa información no accesible o que no existe sobre formación en las entidades estudiadas (Hernández Sampieri, 1991).

El proceso de investigación buscará la verificación de las siguientes variables: población y cobertura, enfoque temático de la formación, instrumentos metodológicos y mecanismos de coordinación previstos por el PNF. A lo anterior se suma el análisis del marco institucional, los objetivos y la definición del problema.

A continuación se presentarán las etapas y técnicas de recolección de datos empleadas para la verificación de las variables antes mencionadas en el desarrollo del enfoque mixto utilizado en esta investigación.

#### **I.4.1 Fuentes documentales y legislativas**

Como primera medida se ha realizado una revisión de bibliografía y de documentos sobre cuestiones, teorías y enfoques relacionados con el análisis, diseño y evaluación de políticas públicas a nivel general y específicamente se han tomado como referencia evaluaciones realizadas a planes de formación de empleados públicos (AEVAL, 2015) .

Las fuentes documentales utilizadas en esta investigación incluyen diferentes estudios y documentos de entidades públicas vinculadas con el marco institucional, estudios de universidades y organismos internacionales que se han pronunciado sobre la formación de los empleados públicos, la gerencia de los recursos humanos en el sector público y la situación del control fiscal en Colombia.

Adicionalmente, se ha realizado la revisión y el análisis de fuentes legislativas sobre la regulación del empleo público, la formación de empleados públicos y el control fiscal. A lo anterior, se suma el análisis de diferentes proyectos de ley relacionados con propuestas de reformas al control fiscal territorial. Por último, se analizarán fuentes documentales oficiales que proporcionarán información sobre la calificación del servicio público prestado por las contralorías territoriales y su calificación de desempeño en la gestión.

El análisis de las fuentes descritas permitirá determinar aspectos relacionados con el uso de los instrumentos metodológicos del PNF en las contralorías territoriales, el empleo de instrumentos de control y coordinación, el marco institucional del PNF, la identificación de sus objetivos, el proceso de definición del problema, su inclusión en la agenda y los juicios de valor emitidos sobre el desempeño de estas entidades en cuanto al cumplimiento de su función pública para posteriormente ser relacionados con el concepto de calidad en el servicio público.

#### **I.4.2 Técnicas cuantitativas**

Las técnicas cuantitativas de investigación empleadas en este estudio han tenido como propósito la recolección y medición de datos relacionados con el objeto de estudio. Dentro de las variables que serán objeto de cuantificación encontraremos datos sobre cobertura y población, nivel del funcionario en la organización, tipo de vinculación del empleado, entre otros aspectos.

Se realizará una medición sobre datos relacionados con el enfoque temático de las acciones formativas y su relación con las competencias objeto de fortalecimiento y los recursos invertidos. Esta medición proporcionará información sobre las características de las temáticas desarrolladas en la entidades entre el 2007 y el 2014, las competencias que buscaban fortalecer y otros aspectos que permitirán identificar la coincidencia entre los objetivos y las acciones implantadas.

Se analizarán documentos y estudios oficiales de entidades pertenecientes al marco institucional relacionados con el presupuesto invertido en acciones formativas para las contralorías territoriales durante los períodos 2012, 2013 y 2014.

#### **I.4.3 Cuestionarios aplicados a través de derechos de petición**

Por último, se aplicarán 62 cuestionarios a las contralorías territoriales y otros a las entidades del marco institucional a través del ejercicio del derecho de petición regulado por el procedimiento contencioso administrativo el cual obliga a las entidades públicas a proporcionar información sobre su gestión y que no sea objeto de reserva de ley.



Los datos sobre los que se indagará a través de la aplicación de estos cuestionarios son los siguientes: Evaluaciones de impacto en la mejora de la calidad de las entidades, evaluaciones de impacto en el rendimiento del empleado, enfoque diferenciado, enfoque por competencias, identificación de competencias a fortalecer en los PIC, identificación institucional de competencias en los funcionarios, desarrollo de enfoque por competencias por parte de los operadores, mecanismos de control del enfoque por competencias, utilización del PIC, utilización de PAES y diagnósticos de necesidades.

El empleo del cuestionario en las entidades estudiadas y las entidades que hacen parte del marco institucional, permitirá medir y comparar la percepción sobre cada uno de los puntos antes descritos desde dos perspectivas diferentes, esta circunstancia que enriquece la investigación.

#### **I.4.3 Métodos cualitativos**

Por su parte los métodos cualitativos empleados en esta investigación permitirán incorporar la visión y perspectiva de actores vinculados con las entidades del marco institucional de la política. El instrumento de recolección de datos que ha predominado en este punto es el uso de entrevistas abiertas no estructuradas a funcionarios vinculados a entidades como el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Escuela Superior de Administración Pública, la Auditoría General de la República y la Contraloría General de la República.

Para profundizar en las variables que han sido descritas se ha realizado un programa de entrevistas a agentes relevantes en el proceso de formulación de la política y en su ejecución, se han analizado las diferentes perspectivas que estos actores tienen sobre cada uno de los siguientes aspectos: mecanismos de financiación, pertinencia de los contenidos, uso de

instrumentos metodológicos del PNF, mecanismos de coordinación, cobertura alcanzada, implementación del enfoque diferenciado en los contenidos de las acciones formativas, necesidades de formación y formación en las contralorías territoriales.

## **I.5 Plan de Trabajo**

La primera parte de la investigación comprenderá el Capítulo I en cuyo contenido se expondrá la introducción, el planteamiento del problema, el tema de estudio y la metodología. En el tema de estudio se realizará una exposición sobre el objeto de estudio que se centrará en establecer si existe adecuación entre los objetivos del PNF y las acciones previstas por las contralorías para su desarrollo. Adicionalmente se realizará una descripción del enfoque del estudio con el fin de delimitar el alcance del objeto en cuanto a territorio y definición de los principales conceptos que lo comprenden. Por último, se plantearán los objetivos y las hipótesis de investigación.

En el apartado metodológico se hará referencia a la utilización de fuentes documentales y legislativas, técnicas cuantitativas, métodos cualitativos y a la utilización de derechos de petición para la obtención de información oficial de las contralorías territoriales y las entidades del marco institucional. Éstos últimos representan un instrumento de recolección de datos particular pero muy efectivo para la obtención de información pública dado el carácter obligatorio que reviste su respuesta para las entidades, hecho que legitima la información proporcionada por estas entidades en sus respuestas.

La segunda parte presentará el Capítulo II que presentará un análisis sobre la modernización administrativa y su relación con la gerencia de recursos humanos. Se abordará un epígrafe dedicado a la relación entre la modernización administrativa y la gestión de las personas en las administraciones públicas. Se hará énfasis en la importancia estratégica de la dirección de personas en las organizaciones para promover su modernización.

Como parte de este apartado se desarrollará una reflexión sobre la política de formación de empleados públicos como instrumento de cambio de la gestión pública. Como consecuencia del establecimiento de la relación entre modernización y gestión de personas se establece el papel de la formación en el proceso de modernización de la administración pública y su vínculo con la calidad en los servicios públicos. Se hace énfasis en la importancia de la formación como uno de los presupuestos para la solución de los problemas en las administraciones públicas.

Acto seguido se realizará una reflexión sobre los retos que la modernización en la gestión pública impone a los procesos de formación de los empleados públicos. Se resalta la importancia de la formación en la capacidad de adaptación de los empleados y la administración a la evolución de las demandas sociales.

El Capítulo III empieza a acotar el objeto de la investigación, se realizará una presentación de la política de formación como objeto de análisis de las políticas públicas. Se planteará una reflexión sobre los diferentes enfoques para el análisis de las políticas públicas y se establecerá como enfoque elegido para el desarrollo de la investigación al enfoque cíclico para el análisis de las políticas públicas. Con esto se abre paso a la presentación de los principales elementos que enmarcarán el análisis de diseño del PNF. Se desarrollará una descripción de las fases de definición del problema, inclusión en la agenda, implantación y evaluación de las políticas públicas. Con estos elementos posteriormente se definirá la perspectiva del deber que orientará el análisis de coherencia del diseño del PNF.

Los capítulos II y III comprenden la Parte II de la investigación. En seguida se da inicio a la Parte III de la investigación en el que se desarrollará el Capítulo IV. En esta parte de la

investigación se realizará una contextualización al lector sobre el modelo de la función pública en Colombia. Este acto servirá de antesala a la definición del marco institucional del PNF en las contralorías territoriales. En la descripción del modelo de función pública en Colombia se presentarán temas como la tipología de funcionarios según su vinculación con la administración, el marco legal de la formación de los empleados públicos, las principales instituciones creadas para la gestión de la función pública y, finalmente el marco legal del sistema de empleo público en las contralorías territoriales.

Con el desarrollo del Capítulo IV se da por concluida la Parte III de la investigación y se da paso a la Parte IV en la que se desarrolla en capítulo V. En este Capítulo se desarrollará el análisis de diseño del PNF en las contralorías territoriales. El primer paso de análisis de diseño implica el establecimiento de los elementos que guiarán el análisis, los cuales corresponderán con los conceptos comunes previstos en la formulación de las hipótesis, objetivos y preguntas de investigación. Los principales aspectos que serán analizados son el proceso de formulación del problema y la formulación de los objetivos previstos en el PNF.

En el estudio de la definición del problema se presentará el marco teórico que sustentará su análisis. En esta parte se utilizará a metodología de marco lógico para establecer un árbol de problemas que tendrá como base el diagnóstico realizado en 2006 y utilizado en 2010 para actualizar el PNF. En esta parte de la investigación se establecerá una categorización de problemas que servirá como punto de comparación para comprobar si dentro del período estudiado los problemas han subsistido o no en las entidades estudiadas. Esta información será consolidada en las conclusiones que se presentarán sobre la permanencia de los problemas identificados en el PNF en las Contralorías Territoriales.

En esta parte se presentará el marco teórico para el análisis sobre la formulación del problema en el PNF. Posteriormente se confrontará la existencia o no de los mismos problemas diagnosticados en las contralorías territoriales durante el período estudiado. Se destacarán las principales características y postulados descritos por la doctrina, los cuáles sirven de base para configurar el deber ser en un proceso de formulación de problemas públicos, esto permitirá emitir un juicio de valor sobre la definición del problema en el PNF.

Posteriormente se abordará el análisis de los objetivos previstos en el PNF. El punto de partida será establecer si los objetivos representan soluciones a los problemas identificados en los diagnósticos que sirvieron de base para la actualización del PNF y que se consolidarán en el árbol de problemas que será resultado de esa parte de la investigación. Se establecerá la existencia o no de metas e indicadores en la formulación de los objetivos. En este apartado se plantearán los principales elementos previstos por la teoría de las políticas públicas y se evaluará su presencia o no en los objetivos previstos en el PNF.

Posteriormente se presentará un apartado dedicado a la presentación de los resultados observados en la gestión de la formación en las contralorías territoriales. Se presentarán los resultados de comprobación de las hipótesis de investigación, de acuerdo a los siguientes aspectos y con fundamento en los datos proporcionados por las entidades. Se presentarán resultados sobre: cobertura y población excluida, enfoque temático, mecanismos de financiación, enfoque temático y presupuesto invertido según competencias, utilización de instrumentos técnicos y metodológicos previstos por el PNF, existencia de mecanismos de control y coordinación y calidad en el servicio público de control fiscal territorial en Colombia.

Con los resultados obtenidos se da paso al análisis de coherencia del diseño de PNF en las contralorías territoriales. Se identificarán los problemas, los objetivos y las medidas o instrumentos previstos para la intervención, los cuales constituyen la coherencia interna. Se establecerá la articulación entre los objetivos y los problemas y la relación entre los objetivos las estrategias y las acciones previstas en el PNF. La presentación de la información se realizará tomando como criterio de orientación los objetivos generales y específicos previstos en el PNF.

Por ultimo en el Capítulo VI se presentarán las conclusiones y principales hallazgos obtenidos como resultado de la investigación.

## **PARTE II**

### **CAPÍTULO SEGUNDO: MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y RECURSOS HUMANOS**

El paradigma post burocrático se establece como una forma de adaptarse al cambio de la sociedad rural a la industrializada en los países desarrollados. Surge la necesidad de mejorar la prestación de los servicios públicos. Este modelo se caracterizaba por la definición de funciones, el establecimiento de normas, la aplicación de reglas uniformes, la definición del presupuesto y el control del gasto. (Barzelay, *Breaking Through Bureocracy. A New Vision for Managing in Government*, 1988)

Las críticas al modelo burocrático empezaron en 1930 y se sumaron críticas al Estado de Bienestar generadas por las dificultades financieras consecuencia de la crisis económica. En la década de 1980 se empieza a hablar del concepto de neo institucionalismo o nueva gestión pública. Los cambios que empezaron a surgir se enmarcan dentro de los que se ha denominado modernización (Viloria, 1997).

La crisis económica mundial de la Gran Depresión en el Siglo XIX trajo consigo nuevas problemáticas que a su vez generaron cambios y respuestas como el análisis de sistemas, la administración por objetivos y los presupuestos base cero. Estos cambios modificaron el modelo burocrático. Las objeciones al modelo burocrático introducen las ideas de orientación al servicio y a los resultados en la prestación de los servicios públicos. El servicio público empieza a enfocarse hacia la satisfacción de las necesidades de la comunidad, el control de los costos y la realización de evaluaciones al servicio por parte de los clientes (Barzelay, *Breaking Through Bureocracy. A New Vision for Managing in Government*, 1988).



La preocupación por el ciudadano como usuario de los servicios públicos crece y la administración pública deja de centrarse en sus propias necesidades. La actividad estatal es determinada por los resultados a los ciudadanos como clientes de la administración, los cuales empiezan a evaluar el servicio recibido. Esta nueva situación genera un cambio en el rol de los trabajadores operativos cuya función se centraba en el control en función de las normas y ahora podían emitir juicios para mejorar el servicio.

Un cambio trascendental y relacionado con el objeto de estudio de esa investigación fue considerar el uso de la formación, la información y la persuasión para la aplicación de normas sustituyendo el control coercitivo. El ejercicio de rendición de cuentas no tiene la rigurosidad necesaria para que sea efectivo. Se amplían las opciones del cliente, la función de la administración empieza a contemplar las relaciones con los demás actores que intervienen en las políticas públicas y los considera como un cliente más.

El paradigma post burocrático trajo consigo la valoración de los resultados del servicio público por parte de los ciudadanos, la adopción de los conceptos de calidad y valor en la prestación del servicio público, el cambio del concepto de administración por producción, la rendición de cuentas, el fortalecimiento de las relaciones con los clientes, la comprensión de la normativa, la mejora continua, la separación de las actividades de control y prestación de servicios y se amplía el concepto de cliente a todos los involucrados en el marco institucional de la política o programa.

La nueva gestión pública plantea un debate sobre cómo estructurar, gestionar y controlar los sistemas burocráticos públicos. Busca entender lo que compone el buen gobierno y cómo administrar de forma eficiente. La gestión por resultados plantea que las unidades centrales

de presupuestos son las que deben definir qué productos o servicios debe generar el sector público, mientras que la decisión acerca de cómo producirlos debe concebirse en niveles periféricos. Adicionalmente plantea la idea del control a los funcionarios por parte de órganos de poder de elección democrática (Barzelay, 2002)

La corriente del liderazgo ejecutivo centra la atención en el rol de los gestores en el desarrollo de las políticas públicas, los límites con el sistema burocrático y la responsabilidad del ejecutivo de planificación del futuro. Pone en duda la conveniencia de la continuidad de las rutinas en los programas operativos y de gasto con ocasión del riesgo de situaciones ineficientes en el futuro (Barzelay, 2002)

Los cambios en la administración pública exigen su adaptación a elementos de la gestión empresarial y la gestión operativa. Esto plantea la dificultad de adaptar en el sector público técnicas del sector privado cuyo propósito es la generación de productos que se venden por un precio al consumidor. A estas dificultades se suman las diferencias en las estructuras públicas que se conciben de forma disímil al privado. Los procedimientos administrativos empiezan a concebirse con un enfoque de gestión empresarial propia del sector privado (Barzelay, 2002)

La actuación del gobierno implica el desarrollo de la cadena de valor a través de las cuales se obtienen los resultados de los programas gubernamentales. Esta cadena de valor involucra las operaciones que inciden en la prestación de servicios, gestión financiera, suministros, clientes, grupos de interés y recursos humanos. Se adoptan técnicas de gestión empresarial que afectan disciplinas como el control de la gestión operativa, los resultados y la responsabilidad presupuestaria, evaluación de los procesos de gestión, la incorporación del

concepto de calidad en los servicios y la generación de información contable (Barzelay, 2002)

La corriente de la gestión de las políticas públicas las define como reglas para gestionar, motivar y evaluar los programas y dependencias del sector público. Existen 5 áreas que operan a través de estas reglas institucionales: proceso de planeación del gasto y administración financiera, servicio civil y relaciones laborales, compras, auditoría y evaluación (Barzelay, 2002).

El Informe del *National Performance Review* preparado por el vice presidente Al Gore es una consecuencia de la filosofía del paradigma post burocrático. El informe estableció los principios fundamentales para transformar la administración pública norteamericana con el propósito de enfocar la gestión a los resultados. El primero de ellos es la reducción de los trámites burocráticos. El segundo estableció que el cliente es lo primero. El tercer principio establecía la necesidad de dar poder a los empleados para la consecución de resultados. El cuarto principio señalaba la necesidad de reducir los gastos a lo esencial y el último destacó la importancia de ayudar a la comunidad a resolver sus problemas fomentando la excelencia (Gore, 1993).

La reducción de costes burocráticos sostiene que una de las problemáticas en la gestión de la administración es el exceso de normativa y reglamentación para regular los trámites públicos y que no permiten que fluyan adecuadamente causando una especie de parálisis. A esto se suma el excesivo coste de los funcionarios dedicados al control (Gore, 1993).

La concepción del ciudadano como cliente y de que éste es lo primero fue la bandera de la revolución del servicio público. Se destacó la importancia de conocer qué quieren los ciudadanos, la necesidad de brindar mejor atención, facilitar las soluciones y proporcionar ayuda confiable y oportuna. Las medidas para hacer posibles estos cambios iban desde conocer las necesidades y requerimientos de los ciudadanos, hasta la evaluación del servicio recibido por parte de éstos, establecer estándares de servicio al cliente y apoyar la prestación del servicio en el uso de las tecnologías (Gore, 1993).

La gestión de lo público se orienta a un enfoque de resultados que entiende la administración de los asuntos públicos como un conjunto de acciones orientadas a un fin determinado, estos son los resultados que la sociedad espera alcanzar. Las administraciones públicas legitiman su funcionamiento en relación directa a la adecuación entre las demandas sociales y sus acciones. (Bañón Martínez, La Nueva Gestión Pública, 2010)

Empoderar a los empleados para la obtención de resultados y generar un cambio cultural es una vía para brindar calidad en los servicios. La premisa es responsabilizar, dar mayor autonomía y herramientas a los empleados para hacer su trabajo. La formación y la información son los instrumentos a través de los cuales se logra obtener la colaboración de los empleados (Gore, 1993).

La reducción de costes innecesarios es otro de los propósitos de la reforma en la administración. Dentro de las medidas introducidas en este punto se encuentran la eliminación de duplicidades en los trámites, mejorar la recaudación, prevenir el fraude y el rediseño de programas. El objetivo es construir una administración que cueste menos y que dé sentido al dinero de los contribuyentes (Gore, 1993).

Lo expuesto anteriormente tiene como finalidad ilustrar la evolución de la antigua administración pública a la nueva gestión. El principal valor de la modernización es el principio de orientación a los resultados en el servicio público que surge como consecuencia de las críticas al estado de bienestar de finales de los 80's. Se crea conciencia de hacer una administración para todos, circunstancia que involucra el concepto de la calidad en los servicios públicos.

## **II 1 Modernización administrativa y personas**

En la administración del Estado, al igual que en la gerencia de las estructuras privadas existe conciencia sobre la importancia de la gestión de los recursos humanos. Las personas son los principales poseedores del conocimiento y los promotores del desarrollo de las organizaciones (Holgado Oteiro, 2008). La sostenibilidad de la modernización administrativa exige el diseño de políticas y la implantación de acciones efectivas en el proceso de aprendizaje organizativo. El desarrollo de competencias, capacidades y la generación de conocimiento se administran a través de la gerencia de recursos humanos (En adelante RRHH).

La dirección de personas es un proceso estratégico en las organizaciones que promueve su modernización (Rapallo Serrano, 2002). Las personas son un recurso en las organizaciones con características de personalidad, expectativas, capacidades, conocimientos, motivación, etc. El ser humano es proactivo y se orienta a la satisfacción de sus necesidades. Es social; por tanto, la participación en las organizaciones y su relación con los demás determinan en gran parte el concepto que éstas tienen de sí mismas. El comportamiento humano está influenciado por la motivación que genera la satisfacción de sus necesidades. El hombre percibe y evalúa en función de sus experiencias y valores, selecciona y escoge las alternativas y posee capacidad limitada de respuesta en función de sus aptitudes y del aprendizaje (Chiavenato, 2001).

La gerencia de personas administra la relación entre éstas y las organizaciones. Las organizaciones requieren de la integración de personas para su crecimiento. Cuando las personas ingresan a las organizaciones persiguen objetivos individuales diferentes a los objetivos corporativos. La disparidad de objetivos personales y organizacionales hace que la

relación entre las personas y la organización sea conflictiva sobre todo cuando estos objetivos entran en conflicto. La solución generalmente es del tipo ganar/perder. Ante estas situaciones el empleado experimenta frustración y desmotivación. El dilema fundamental de las organizaciones es la integración de los objetivos personales y organizacionales; así como, el establecimiento de relaciones interdependiente entre la organización y el individuo (Chiavenato, 2001).

La administración tiene como fin la obtención de resultados para la organización. Para ello hace uso de los recursos disponibles, circunstancia que exige la coordinación de los recursos humanos y materiales. La gestión organizacional comprende por tanto: la consecución de objetivos para la organización través de la gestión de personas y el uso de las tecnologías. Dentro de los recursos con los que las organizaciones deben cumplir sus objetivos encontramos: los físicos o materiales, los financieros, los recursos humanos, el marketing y los recursos administrativos. Cada uno de los recursos mencionados se gestiona en un sistema de división de trabajo y especialización de actividades adecuado al recurso que se quiere gestionar (Chiavenato, 2001).

Dentro de los sistemas de administración de personas encontramos la siguiente clasificación tradicional. El sistema autoritario o coercitivo que controla de forma rígida la gestión en la empresa. El sistema autoritario-benévolo, aunque es autoritario es un poco más flexible y menos cerrado. El sistema consultivo es participativo y modera la arbitrariedad en la organización y el sistema participativo que se caracteriza por ser democrático y participativo. Las diferencias en cada uno de estos sistemas se hacen evidentes en variables

organizacionales como el proceso de toma de decisiones, el sistema de comunicaciones, las relaciones interpersonales y el sistema de recompensas y castigos (Chiavenato, 2001).

Las políticas son reglas establecidas para dirigir funciones y asegurar el desempeño de acuerdo a los objetivos previstos. Las políticas de recursos humanos establecen a las organizaciones la manera de trabajar con las personas y lograr a través de éstas los objetivos organizacionales e individuales. Las políticas de recursos humanos abarcan temas como la provisión, la aplicación a través de la determinación de los requisitos básicos, el mantenimiento de los recursos humanos, el desarrollo y el control del personal (Chiavenato, 2001).

Para nuestro estudio interesa el proceso de desarrollo de los recursos humanos que involucra las actividades de entrenamiento. En este punto es importante el aprendizaje entendido como cambio o modificación permanente del comportamiento del individuo en base a su experiencia y relacionado con la práctica para asegurar su permanencia (Chiavenato, 2001).

En el proceso de aprendizaje influyen varios factores: la ley del efecto sostiene que el individuo mantiene los comportamientos que producen algún efecto o recompensa y elimina el comportamiento que no le trae ninguna recompensa. La ley del estímulo sostiene que para aprender la persona necesita percibir que el nuevo comportamiento le traerá recompensas. Adicionalmente, la ley de la intensidad, la ley de la frecuencia, la ley de la continuidad, la ley del descongelamiento y la ley de la complejidad creciente. Los anteriores serán estudiados con profundidad en la formulación del modelo de plan de formación para las contralorías territoriales (Chiavenato, 2001).



El entrenamiento se entiende como educación profesional que tiene como fin adaptar al trabajador para el ejercicio de determinado cargo, actividad que generalmente se delega al jefe inmediato. El entrenamiento puede representarse en comportamientos como: la transmisión de la información, el desarrollo de habilidades, el desarrollo o la modificación de actitudes y el desarrollo de conceptos (Chiavenato, 2001).

Los principales objetivos del entrenamiento pueden ser: preparar al trabajador para la ejecución inmediata de tareas del cargo, proporcionar oportunidades para el desarrollo personal continuo o cambios de actitud en las personas. El entrenamiento es una responsabilidad administrativa de los gestores y los destinatarios para instalar y adquirir los conocimientos necesarios para enfrentar los retos del cargo ejercido (Chiavenato, 2001)...

La gestión del conocimiento de los empleados es un factor estratégico para la introducción de cambios en las entidades públicas, esta reflexión lleva a señalar la gestión de la formación como herramienta estructural de este proceso. La gerencia de RRHH no puede ser concebida sin el acompañamiento de acciones que permitan optimizar la inversión en este objetivo, por ejemplo: la identificación de conocimientos valiosos para la organización, la conservación del talento y la socialización del conocimiento (Holgado Oteiro, 2008). El fin es realizar un uso eficaz de los activos intangibles de la organización, es decir el conocimiento de sus empleados.

La gestión del conocimiento se ha convertido en una de las facetas de la gerencia de RRHH (INAP, 2005) y dentro de ella cobra importancia la gestión de la formación. En el sector privado existe plena conciencia de las ventajas competitivas que otorga a la empresa un efectivo manejo de estos activos intangibles, pero ¿es así en las organizaciones públicas? De

forma preliminar se puede afirmar que efectivamente la gestión del conocimiento cobra la misma importancia en la competitividad de las organizaciones públicas que en las privadas, pero no es posible afirmar si su gestión tiene los mismos propósitos, es decir, entender el conocimiento como un nuevo recurso dentro de la organización.

### **II.1.1 La Política de formación de empleados públicos como instrumento de cambio de la gestión pública**

El papel de la formación en el proceso de modernización de la administración pública, está íntimamente relacionado con la calidad en los servicios públicos. Los conceptos básicos de esta reflexión se centraran en los conceptos de: modernización administrativa, calidad de los servicios públicos y formación de los empleados públicos. El papel de la formación debe entenderse como presupuesto necesario para la solución de los demás problemas del Estado, es importante destacar que la formación del personal de la administración es fundamental para introducir procesos de gestión de cambio en las organizaciones para adaptarse al entorno social. (Ritchart Chacon, J., 1991:247-249).

El proceso de adaptación o modernización de la gestión pública, se ha desarrollado de forma acelerada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, los cambios han sido influenciados por hechos como la innovación y el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, lo que a su vez genera un crecimiento cultural y la posibilidad de acceder a mayor información por parte de la ciudadanía. El resultado es la configuración de una sociedad más competitiva y exigente de la calidad de los servicios, hecho que significa para los prestadores de estos servicios un reto en la mejora de su calidad.

Otro factor determinante en la necesidad de propiciar calidad en los servicios públicos es el reconocimiento de derechos ciudadanos, consecuencia de la evolución de los sistemas democráticos de transición del Estado Liberal al Estado Social. El resultado ha sido la concepción de ciudadano como sujeto de derechos capaz de exigir responsabilidad al Estado frente a los deberes de intervención asumidos por esta transformación. (Ritchart Chacon, J., 1991:247-249).

La gestión del cambio en las organizaciones exige el despliegue de diferentes acciones, en primer lugar el establecimiento de la normativa correspondiente, la introducción de tecnología en el desarrollo de los procesos, la adopción de estrategias de marketing, pero nada de esto es suficiente sino existe el consenso y participación de los recursos humanos involucrados. No basta con el establecimiento de marcos de actuación a través de normas, es necesario modificar los comportamientos y actitudes de los empleados para lograr el cambio esperado, a través de procesos creativos de aprendizaje continuo que promuevan una fácil adaptación a los cambios (Peters, R., (2015: 229).

Modernizar es un desafío que afecta tanto a los servicios como a los individuos, para que los primeros sean más eficaces y los segundos más competentes y responsables y así mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos. La formación contribuye como un mecanismo efectivo en el logro de esta transformación cultural que exige cualquier cambio en una organización. Dentro de los objetivos generales reconocidos se destacan: apoyar estrategias de cambio en las organizaciones mejorar el rendimiento y la motivación y articular la movilidad funcional (Ritchart Chacon, J., 1991:247-258).

Para que la formación asuma un papel estratégico en la modernización de la gestión pública debe concebir elementos adecuados en su diseño, estos elementos deben mezclarse con la concepción de formación como herramienta para instalar competencias en los empleados. Los aspectos propios de la formación como técnica para el manejo de recursos humanos deben acompañarse de acciones que orienten el adecuado cumplimiento de esa finalidad de orden técnico que se representa en la implantación de procesos de aprendizaje para resolver problemas en el puesto de trabajo. A continuación algunas referencias puntuales sobre la gestión de la formación.

La implementación de acciones de formación con enfoques diferenciados según los destinatarios, ajustados a las necesidades de grupos homogéneos según sus necesidades y responsabilidades, por ejemplo: la formación de los directivos públicos con un enfoque hacia la consecución de objetivos y la obtención de resultados. Elementos de la formación importantes a tener en cuenta en la formulación de políticas relacionadas.

Las estrategias y metodologías para la transmisión de contenidos formativos deben tener como finalidad contribuir a la modernización, éstas deberán responder a sus objetivos, contar con metodologías eficaces que faciliten la asimilación de conocimientos apoyadas en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, ser prácticas, participativas y propiciar el intercambio de experiencias entre los estudiantes.

Para la adecuada gestión de la formación también es importante la identificación de los agentes implicados y la responsabilidad de cada uno. Los implicados en el diseño y formulación de políticas de formación deben plantear políticas viables y coordinadas, que tengan en cuenta las verdaderas posibilidades de actuación de sus ejecutores. De lo contrario la formación se convierte en una utopía y acciones frustradas en las administraciones. El ciclo completo lo culminan los instrumentos de evaluación para hacer retroalimentaciones en torno a la gestión de los agentes, sus limitaciones y oportunidades de mejora.

La formación no puede comprenderse únicamente como mayor especialización, sino también como herramienta para aumentar la flexibilidad y desarrollar una mejor capacidad de adaptación y de respuesta. En lugar de formar a los funcionarios para un futuro bien definido,

la formación debe equiparlos para que puedan hacer frente a una sucesión interminable de cambios (Mercale, L. 1991:121-152).

Un clásico ejemplo de cambios drásticos en las estructuras estatales ha sido la constitución de la Unión Europea, hecho que generó el surgimiento de múltiples circunstancias en la gestión pública. Otro ejemplo importante y que hace parte del contexto de esta investigación es el caso colombiano y su actual transición hacia la paz después de un conflicto de cerca de 60 años. Hechos como los que hemos citado o menos impactantes relacionados con la cotidianeidad de la administración pública exigen contar con funcionarios preparados para afrontar los nuevos retos e implementar adecuadamente las medidas a que haya lugar.

El objetivo de la modernización de las organizaciones es mejorar las competencias, aumentar la capacidad de adaptación y mejorar el rendimiento. La formación en la administración pública debe transmitir a los funcionarios conocimientos actuales y capacitarlos para que sean pragmáticos y flexibles en la resolución de problemas que surgen a diario en el desempeño de sus funciones. El propósito primordial es instalar efectivamente capacidades de adaptación en los empleados. La formación no se limita a la adquisición de conocimientos sino que debe estar orientada a afectar el comportamiento de los empleados públicos en su vida profesional. (Pagano, R. 1991:187-201).

La adaptación de los empleados se refleja en la adaptación de la administración. La formación es un medio para mejorar la productividad y la calidad de los servicios públicos en el contexto interno y también en un entorno de globalización. Las circunstancias internas y externas que vive un país deben ser tenidas en cuenta para la definición de necesidades de formación de los funcionarios. La definición de necesidades de formación orientada a la eficacia en la administración exige un conocimiento del ámbito global en el que se desempeña el país.

En el caso colombiano actualmente son importantes las circunstancias generadas por el proceso de incorporación a la OCDE; así como, las circunstancias internas surgidas por el postconflicto. La mejora de la eficacia de la administración colombiana solo es viable si se aborda orientada al logro de los objetivos del postconflicto y del cumplimiento de los estándares requeridos para la incorporación del país a la OCDE, circunstancias que deben reflejar las acciones de formación de los empleados públicos.

La formación debe entenderse en un entorno global y contextualizado con los fines de la función pública. Es necesario entender que la formación es un proceso de apoyo, un instrumento de gestión y no un fin en sí misma. La base de la formación es la interrelación estratégica de las necesidades de la organización y las del individuo. Es por esto que la evaluación de la formación siempre va dirigida a la transferencia efectiva de lo que ha aprendido el individuo en la organización. Es decir con un enfoque de resultados y de aplicación de los conocimientos en el puesto de trabajo.

El enfoque predominante en la formación de empleados públicos es el aprendizaje por competencias. Esta orientación trasciende aspectos como la simple acumulación de conocimientos y el desarrollo de clases magistrales como metodología para el aprendizaje. La premisa es que los saberes adquieren sentido cuando el alumno los puede movilizar para resolver la problemática del campo ocupacional en el que se desempeña y se debe reflejar en la adopción de buenas prácticas en el desempeño del empleado y la mejora de su rendimiento. Los resultados de la formación por competencias se ven reflejados en la realización de actividades por parte del alumno, la resolución de problemas y la capacidad de explicar lo que hace y por qué lo hace. (González, J., Gutiérrez Díaz, M., 2013).

La aplicación del aprendizaje en el puesto de trabajo requiere una efectiva transferencia de los conocimientos y destrezas, que a su vez se reflejen en la mejora del rendimiento del empleado en el puesto de trabajo y en consecuencia la mejora del rendimiento de la entidad pública. El propósito fundamental es la transferencia efectiva de conocimiento relevante en las actividades de las organizaciones orientada al cumplimiento de los objetivos de la organización (Gafa, D. Julio, 2015: 116). Las administraciones públicas y sus departamentos de recursos humanos se deben convertir en gestores de la transferencia del aprendizaje.

Es necesario concienciarse sobre la importancia de la gestión de los recursos humanos, ya que su fuerza de trabajo productiva es el presupuesto del éxito en toda organización. La mayor parte de las inversiones en la gestión de los recursos humanos para la mejora de su rendimiento se destina a formación (Broad, M., Newstrom, J., 2000: 12- 21). Esta inversión está relacionada con la toma de conciencia en la administración pública sobre la necesidad de crear capacidades para un efectivo liderazgo a través del desarrollo técnico y conceptual de las habilidades humanas. (Wafa, D. July, 2015: 119).

Las acciones claves relacionadas con la búsqueda de rendimiento y desempeño en la organización. Conciben la formación como un proceso de mejora continua (Broad y Newstrom 2000) que como mínimo debe tener en cuenta; la identificación de necesidades de mejora en el rendimientos o desempeño del empleado, la identificación de las probables causas del problema que existe en los niveles de rendimiento y la identificación de las causas que existen en el entorno de trabajo o en los niveles de motivación y que están generando el problema u oportunidad en los niveles de rendimiento.

El enfoque por competencias requiere la definición de un currículo ajustado a las necesidades reales y actuales de la administración, con la inclusión de módulos teóricos y prácticos,



aplicables a situaciones reales de trabajo. El rol docente debe entenderse asumiendo que no es solo un experto en conocimiento sino un *coach* efectivo para que el alumno pueda por sí mismo descubrir y aprender en función de sus necesidades. La estrategia de enseñanza se debe enfocar en la resolución de problemas. (González González, J., Gutiérrez Díaz, M., 2013: 44-52).

Los procesos de formación han sufrido cambios frente a su enfoque tradicional de enseñanza magistral, ahora cuentan con nuevos escenarios formativos en busca de mayor eficiencia de los recursos. Acercarse más al estudiante, superar las limitaciones de tiempo y espacio y ofrecer mayor cobertura son algunos de los beneficios que proporciona el uso de las tecnologías. El *networking* corporativo, comunidades de práctica para desarrollar conocimiento especializado o la creación de redes sociales para profundizar el aprendizaje informal a través de comunidades de práctica, son iniciativas que tienen como objetivo la construcción de conocimientos y su multiplicación a través de la difusión. Su implantación en la administración es reciente y encuadra en las políticas de gestión del conocimiento y de innovación formativa.

La estrategia *mooc* que traduce *Massive online open courses*, sirve para detectar talentos en administraciones públicas. Tiene las ventajas de ser abierto y el número de potenciales alumnos es ilimitado, los retos están en la evaluación y la certificación del aprendizaje. El sistema seguido para la evaluación es el *assessment* o evaluación entre pares, este tipo de evaluación consiste en que los propios alumnos los que se evalúan entre ellos y se califican.

Por su parte, el *e-learning* o tecnologías de la información aplicadas a la formación, cambió de paradigma hacia un modelo constructivista basado en el aprendizaje personal, se apoya en formadores online con competencias sobre didáctica, tecnología y tutorial.

Otra de las estrategias novedosas en materia de formación es el *coaching learning*, esta permite introducir elementos de motivación en los empleados, la labor del coach no es buscar la solución sino ayudar a encontrarla. Se hace énfasis en un enfoque de procesos que abre posibilidades para hacer distinciones entre lo que mueve a la persona (ideas, creencias, valores, prejuicios) y los roles con los que se comunica. Tiene gran aplicación en el campo de habilidades directivas. (González González, J., Gutiérrez Díaz, M., 2013: 55-82).

La formación es una herramienta para la consecución de la modernización en las entidades públicas. Para que pueda contribuir a la mejora de la administración es necesario que también se adapte a las exigencias de la modernización, es decir que también se modernice. La gestión de la formación debe evolucionar de forma anticipada al resto de procesos de gestión de las entidades públicas. Los elementos y estrategias antes señalados representan los retos que la modernización impone a la gestión de la formación para que pueda contribuir a sus propósitos, lo cual genera entre la formación y modernización una relación de sinergia e interdependencia.

### **II.1.2 Los retos que la modernización de la gestión pública impone a la formación de empleados:**

La modernización del aparato estatal trae consigo la aparición de cambios inesperados en las funciones de las entidades públicas o en la forma de ejecutar las funciones tradicionales. La

formación debe entenderse aparejada a estas modificaciones, de manera que las acciones formativas sean coherentes con los cambios presentados y proporcionen a los empleados públicos las competencias necesarias para adaptarse de forma efectiva a la nueva gestión. A continuación se presentará una reflexión sobre los diferentes aspectos que han generado cambios en la administración.

A lo largo de la historia se observan las continuas modificaciones de las estructuras estatales, la evolución del Estado moderno se evidencia en aspectos como el surgimiento y consolidación de los sistemas democráticos, el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, la incursión de las tecnologías de la información, la globalización, la diversidad cultural, las crisis económicas, la criminalidad, entre otros. Estos cambios permanentes obligan al aparato estatal a estar en constante adaptación y funcionar como una estructura flexible (INAP, OCDE. 2006).

El buen gobierno se constituye en uno de los objetivos de la acción pública, con el propósito de satisfacer las demandas de los ciudadanos, para garantizar derechos individuales como: la propiedad privada, la igualdad ante la ley, la intimidad, la participación política, la seguridad, etc. (INAP, OCDE. 2006). La gestión eficaz de la administración en la satisfacción de las necesidades sociales es un factor que promueve la legitimidad del Estado.

La reforma de la administración pública se hace necesaria como consecuencia de los cambios en los modelos de prestación de los servicios públicos por parte del Estado. Con posterioridad a 1945 el modelo predominante era la prestación exclusiva por parte de los gobiernos; es decir, el Estado como proveedor absoluto (INAP, OCDE. 2006. p. 34). Sin embargo, esta forma de operar los servicios públicos con el pasar de los años ha perdido eficacia, debido a

la incapacidad del Estado de adaptarse a los cambios económicos, políticos y sociales. Esta circunstancia generó el surgimiento de otra alternativa basada en el apoyo en la prestación de los servicios públicos por parte del sector privado.

Hacia la década de 1980 se presentaron importantes circunstancias que impactaron el papel del Estado e hicieron evidente una inminente necesidad de adaptación al cambio, es el caso de las crisis económicas, el surgimiento de la tecnología y la necesidad de utilizarla en la prestación de los servicios públicos, la participación del Estado en la economía y la apertura económica. Esto llevó a considerar como solución la reducción de la administración pública.

Durante las décadas posteriores el modelo para la prestación de los servicios públicos ha evolucionado trascendentalmente, el Estado se ha apartado de la prestación directa de servicios como el transporte, el suministro de agua y energía, las telecomunicaciones, etc. Sin embargo, conserva la competencia de vigilar su correcta prestación, función que ejerce a través de la regulación de estos servicios, por lo tanto, aunque se apartó de la prestación directa de los servicios, sus competencias regulatorias han crecido, por ejemplo la supervisión de la correcta prestación de los servicios.

Los cambios sociales han generado la necesidad de introducir reformas a la administración pública, con el propósito de que se adapte continuamente y sea competitiva para enfrentar los retos implícitos. La modernización de la gestión pública ha traído consigo enormes beneficios, ya que ha permitido la introducción de políticas, programas, buenas prácticas del sector privado y herramientas, que buscan un mayor rendimiento de la administración y calidad en la prestación de los servicios a los ciudadanos.

La política de modernización del Estado incluye objetivos muy diversos, lo anterior adquiere sentido en circunstancias como la pluralidad existente en los diferentes sectores de la administración pública, la acción pública se dirige a áreas que difieren entre sí como: el transporte, la salud, la educación, las comunicaciones, la seguridad, la vivienda, el empleo, etc. Sin embargo, a pesar de diferir en la especialidad del servicio prestado, no son independientes unas de otras, son interdependientes y constituyen un sistema, por esta razón la introducción de reformas en una parte del Estado tiene efectos en la totalidad del sistema.

Los objetivos de la modernización estatal se enmarcan en diferentes acciones, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (En adelante OCDE) estos propósitos se traducen en los siguientes cambios: administración pública abierta y transparente, mejora del rendimiento del sector público, modernización del sistema de control y rendición de cuentas, redistribución y reestructuración, uso de mecanismos de mercado en la prestación de servicios y organización y motivación de los empleados públicos, es decir, modernizar el Estado (INAP, OCDE. 2006: 39-41). El logro de estos objetivos requiere de la implantación efectiva de acciones de formación ajustadas a los nuevos retos de la administración pública.

Los desafíos de una administración pública abierta se fundan en el principio de que toda la información de las actuaciones de la administración es pública y de libre acceso por parte de todos los ciudadanos, salvo ciertas excepciones para salvaguardar el interés público. Sus características son: transparencia, accesibilidad y receptividad. Las principales medidas de apertura que se deben implementar en el sistema de gobierno deben acompañarse de planes de formación adecuados a esas necesidades.

Las necesidades en materia de formación surgen por la ocurrencia de hechos propios de la modernización estatal como la promulgación de legislación sobre libertad de información, la adopción de indicadores de rendimiento de la administración, la implementación de tecnologías de la información y la comunicación, la publicación de información sobre decisiones futuras, el acceso a la información, la adopción de cartas de servicios, el establecimiento de leyes anti trámite, la eliminación de barreras y el fomento de la inclusión, la mejora de la receptividad de la administración, la implementación de herramientas de análisis de impacto regulatorio, la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas o la fiscalización externa, (INAP, OCDE. 2006: 53-63), este último aspecto relacionado directamente con las entidades públicas estudiadas.

Otro de los objetivos transversales de la modernización y de la reforma de la administración pública tiene que ver con lo que la OCDE ha denominado mejorar el rendimiento del sector público. Los gobiernos tienen retos importantes ante el crecimiento acelerado del gasto público, la obligación de brindar servicios públicos de calidad, sumado a la actitud desinteresada de la ciudadanía ante el pago de impuestos. La mejora del rendimiento se consolida como una solución efectiva para asumir estas necesidades en la administración pública, a través de la implementación de dos herramientas fundamentales, el presupuesto por resultados y la gestión e información del rendimiento (INAP, OCDE. 2006: 73).

El presupuesto por resultados es una herramienta creada para mejorar el rendimiento de las administraciones y enfoca la elaboración del presupuesto en la asignación de los recursos a resultados medidos y vinculados con productos específicos. De esta manera se da mayor flexibilidad a la gestión del presupuesto, pero por otro lado se establece la obligación de

rendir cuentas, esto es, la información sobre el rendimiento que incluye el ejercicio de seguimientos, evaluaciones y monitoreo. (INAP, OCDE. 2006: 77).

Por su parte, la modernización de la acción pública también prevé en sus propósitos mejorar en el sistema de control y rendición de cuentas. Al igual que con las tendencias de modernización descritas anteriormente, el control y la rendición de cuentas aparecen como respuestas a los cambios en la estructura de la administración, la aparición de la tecnología y la implantación del presupuesto por resultados y la gestión e información del rendimiento. (INAP, OCDE. 2006: 105-107).

En relación con el control este ha pasado de ser un ejercicio de verificación del cumplimiento de las normas a comprobar también la calidad de la información sobre el rendimiento de la entidad, incluyendo además el control interno como mecanismo de gestión. Adicionalmente, el control ha evolucionado también en lo relacionado con el momento en que se ejerce, ha pasado de ser un control previo a ser un control posterior. El control posterior permite medir el rendimiento de la administración, por lo tanto el control posterior se constituye en una consecuencia del enfoque del presupuesto por resultados.

La rendición de cuentas por su parte se constituye en la herramienta para utilizar los resultados de la información obtenida a través de los ejercicios de control y de la información, de nada sirve efectuar revisiones de la ejecución de los recursos y el logro de objetivos si no se hace público, sumado a la necesidad de verificar la correcciones a que haya lugar en caso de detectar irregularidades. De manera que el ejercicio del control y la rendición de cuentas se encuentran íntimamente relacionados.

Por otro lado, la redistribución de presupuesto y la reestructuración de la administración pública es otro de los grandes retos de la modernización, la estructura organizativa se orienta a mejorar el desempeño de las funciones de las entidades, ante la necesidad de satisfacer cada vez mayores demandas con menores recursos. La reorganización de funciones y competencias tiene diferentes caminos que han sido adoptados por los gobiernos según sus necesidades, los principales cambios se han producido a través de figuras como: la redistribución de funciones en los ministerios existentes, la creación de nuevas entidades o agencias, la descentralización funcional, la privatización de los servicios públicos y su consecuente regulación por parte del Estado, a través de la creación de autoridades reguladoras independiente (INAP, OCDE. 2006: 105-107) y el establecimiento de alianzas público privadas.

Otra forma de modernizar la administración es la adopción de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos, los instrumentos principales de esta vía de reforma son los bonos, las subcontrataciones y las concesiones. La principal finalidad de estos mecanismos de mercado es mejorar la relación calidad – costo de las operaciones de los gobiernos y generar eficiencia en la gestión pública. (INAP, OCDE. 2006: 157-158)

El empleo público se fundamenta en la particularidad y especificidad que reviste la función del servicio público, aspecto que justifica su estructura y sistema especial, caracterizado generalmente por brindar mayor estabilidad y condiciones laborales especiales.

La evolución social y su consecuente impacto en la administración pública han llevado a la introducción de cambios en el sistema de empleo público, como es el caso de la reducción de personal por privatización de funciones públicas, la delegación de la gestión de los recursos humanos, la vinculación de personal a través de contratos temporales y fijos,



desnaturalizándose la estabilidad que caracterizaba el empleo público, la adopción de sistemas de evaluación de desempeño, la introducción de complementos de productividad con el fin de estrechar la relación entre productividad y salario, con el fin de impactar en la motivación del personal, pero no se deben sobre estimar los efectos de los complementos de productividad en la motivación de los empleados, son más bien catalizadores de cambios organizacionales, por ultimo introducción de cambios en la mejora de la gestión de los directivos.

En el III Encuentro de Escuelas e Institutos de Administración Pública organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (En adelante CLAD) planteó como tema de reflexión la necesidad de avanzar en la construcción y desarrollo de institutos de formación con el fin de lograr un mejor servicio a los ciudadanos. El desarrollo de la reunión tuvo como ejes temáticos la financiación, los tipos de formación, los contenidos y las metodologías. A continuación se presentan los elementos a destacar de cada uno.

En materia de financiación se identificó a través de una encuesta realizada que los presupuestos de las entidades para desarrollar formación son limitados y existe dependencia de las entidades en este sentido. Las fuentes de financiación más comunes se evidencian en patrocinio de las actividades por parte de las universidades, la realización de convenios interinstitucionales, ayudas internacionales de organismos como el BID, el Banco Mundial, USAID, AECID, entre otros (CLAD, 2016).

En lo relacionado con los tipos de formación se destacan las modalidades presencial y virtual. El uso de las tecnologías en el desarrollo de las actividades formativas proporciona beneficios en el acceso a la población destinataria. Sin embargo la demanda supera la capacidad de

respuesta por parte de las entidades. Se destaca también la problemática de duplicidades en el desarrollo de las acciones de formación. Predomina el desarrollo de contenidos generales y la limitada oferta para cubrir necesidades formativas especiales. Generalmente las entidades acuden al desarrollo de programas con enfoque mixto (CLAD, 2016).

Por último, los programas, contenidos y metodologías son reconocidos como el elemento esencial de calidad de la enseñanza. Refiere como dificultades la necesidad de homologación de los contenidos por parte de entidades como el Ministerio de Educación y la ausencia de recursos personales para la elaboración de los contenidos en las entidades. Las metodologías por su parte muestran una evolución transitando del desarrollo de clases magistrales a metodologías de aprendizaje basado en problemas, con enfoques prácticos y estudios de caso (CLAD, 2016).

La política de gestión de recursos humanos en la administración pública incluye otras políticas sectoriales, esta es la vía a través de la cual llegamos al PNF y su relación con la modernización de Estado. La descripción de cambios antes indicada es el fundamento de las necesidades de formación de los empleados y debe constituir la guía para diagnósticos pertinentes que abarquen las necesidades estratégicas de las entidades y que se ajusten a las características del modelo de formación por competencias. La modernización exige a la administración la capacidad de adaptarse eficazmente a los cambios que se introducen. Los funcionarios públicos de las contralorías territoriales requieren capacidades y competencias para adaptarse de manera rápida y flexible a estos cambios en búsqueda de la calidad en el servicio de control fiscal y la mejora del rendimiento su gestión.

## **CAPÍTULO TERCERO: LA POLÍTICA DE FORMACIÓN COMO OBJETO DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **III.1 Enfoque para el análisis del Plan Nacional de Formación**

El estudio de la formación como política pública exige tomar en consideración los diferentes enfoques del análisis de políticas públicas. El siguiente ejercicio permite destacar los elementos de análisis que enmarcarán el análisis de diseño del PNF que será desarrollado en los siguientes capítulos.

Existen diferentes marcos propuestos por la doctrina para estructurar de forma coherente el estudio de las políticas públicas (Bobrow & Dryzek; Wildavsky & Brian Hogwood) han propuesto los siguientes marcos: La economía del bienestar, la elección pública, la estructura social, el proceso de la información, el proceso político, la política comparada y el enfoque gerencial. (Parsons, W., 2007: 66).

La economía del bienestar (Mill y Bantham) es una línea descendente del utilitarismo. En términos generales implica la aplicación de las teorías y los modelos de la economía de bienestar para mejorar la racionalidad y eficacia en la toma de decisiones (Parsons, W., 2007: 66-68)

La elección pública se define como la economía de la toma de decisiones fuera del mercado. La materia de la elección pública es la misma materia de las políticas públicas, no obstante la elección popular sigue la metodología de la economía. (Parsons, W., 2007: 68).

El enfoque de la estructura social plantea el análisis a partir de la sociología, establece que el cíclico de vida es una fuente importante para el modelo por etapas del proceso de las políticas públicas. (Parsons, W., 2007: 68).

El enfoque de análisis del procesamiento de la información tiene un alcance amplio que involucra diferentes disciplinas académicas, destaca las siguientes: la psicología cognitiva y social, la ciencia de las decisiones y la información, la inteligencia artificial y el comportamiento organizacional. (Parsons, W., 2007: 69).

El enfoque de las políticas públicas comparadas tiende a emplear tres métodos: (i) Estudio de caso de un tema de políticas públicas en un país. (ii) Análisis estadísticos de diversos estudios de casos y países o (iii) una comparación más concreta de un tema o sector de políticas públicas entre un selecto número de países comparables (Parsons, W., 2007: 74-75).

El enfoque de análisis de las políticas públicas en un marco gerencial está influenciado por técnicas de administración de empresas y la práctica del análisis de políticas públicas. Este enfoque se concentra en mejorar la eficacia y la economía del sector público a través de técnicas consideradas exclusivas del sector privado y busca desarrollar la administración por objetivos. El impacto de este marco de análisis ha sido expansivo en organizaciones internacionales como la OCDE (Parsons, W., 2007: 71-73).

El enfoque por etapas o ciclos de las políticas públicas plantea un proceso compuesto por una serie de pasos. El proceso inicia con la definición de la agenda y termina con la evaluación y el resultado de las políticas públicas (Parsons, W., 2007: 73). Este enfoque ha sido denominado por la Teoría de Lasswell como el ciclo de políticas públicas. Propone las

siguientes etapas: Inteligencia, en la cual se estudia el problema en profundidad, recomendación, consiste en sopesar cada alternativa, prescripción, en este punto se crea una regla general, innovación, se espera la modificación de algunos comportamientos, aplicación, es la puesta en acción de la política, terminación, evaluación de su eficacia y el conocimiento de oportunidades de mejora. (Lindblom, C. 1991).

Para el desarrollo de esta investigación será adoptado el enfoque por etapas para el análisis de las políticas públicas. Dado que se trata de un análisis de diseño solamente se tomarán los elementos relacionados directamente con la etapa de formulación de las políticas públicas como son: la definición los problemas públicos y objetivos y la aplicación o puesta en práctica. El último punto será analizado a través de la observación del estudio de caso en las contralorías territoriales. .

En lo que respecta al análisis de diseño de la política se han adoptado algunos criterios de la evaluación de políticas que orientan el esquema propuesto. El propósito general del análisis de diseño de la intervención es examinar su conceptualización y lógica. El examen propuesto busca contrastar lo previsto (objetivos de la política) con lo planificado (acciones previstas por las entidades) desde el punto de vista conceptual identificando la congruencia o incongruencia entre estas dos variables (Alvira Martin, F., 2002)

Se tomarán también elementos utilizados en la evaluación de contexto (Alvira Martin, F., 2002).que serán reflejados en el análisis de la población que ha sido seleccionada para el caso de estudio. En el análisis del problema serán tomadas en cuenta las necesidades que se identificaron por el DAFP y la ESAP para la formulación del PNF. El objetivo principal en este elemento del diseño es conocer el alcance del problema y sus características básicas.

También se tomarán en cuenta elementos de la evaluación de la evaluabilidad del PNF. Se identificarán y analizarán los objetivos del PNF para determinar si se presentan problemas de especificación de los objetivos que impiden la evaluación del PNF. En el análisis de los objetivos se estudiará la definición y posibilidad de medición de los objetivos, la lógica del modelo frente a los efectos determinados y derivados de la intervención, la existencia de indicadores de resultado o la posibilidad de construirlos y, finalmente se evidenciará si se han implementado acciones adecuadas a través del estudio de caso en las contralorías territoriales.

De acuerdo a lo señalado, para este estudio se entenderá como análisis de diseño el estudio lógico del PNF en relación con el problema que quiere solucionar. Se centrará en una parte de la población objetivo, cobertura y recursos asignados para la implantación de acciones en las contralorías territoriales. Con este ejercicio de análisis se espera determinar si existe un modelo de política de formación que permita esperar los objetivos propuestos en su formulación.

### **III.1.1 Definición del Problema.**

El objetivo principal por el que se formula una política pública es brindar soluciones a los problemas sociales, sin embargo la propuesta de solución al problema público no es el primer paso del diseño de la política. Para comprender la elaboración de una política es necesario identificar como aparece el problema público y es definido como tal (Viñas, 2009).

La definición del problema público permite precisar la política estudiada en su totalidad, especificando los objetivos, los valores y las soluciones. La lectura del problema busca identificar la correspondencia o no de la solución con los valores formulados. La formulación del problema es un acto de elección (Lindblom, 1991), este acto es estudiado con profundidad en la etapa 1 del ciclo de las políticas públicas del modelo Lasweell (Harguindéguy, 2013), se denomina la etapa de la inteligencia.

La definición de los problemas tiene dos dimensiones: es colectivo y está basado en el conflicto. Los problemas son asuntos sociales que se han convertido en conflictos, por esta razón la forma en que se perciben los problemas determina el desarrollo de las políticas. Un asunto social no es un problema hasta que alguien no lo convierta en uno (Berger y Luckman; Yanow, 2000).

El tránsito de un asunto social hacia un problema político (Cobb y Elder) es un proceso de expansión que requiere de la presencia de algunos elementos para llegar a convertirse en un problema político. Estos elementos son: grado de especificidad, grado de relevancia social, el asunto debe afectar al menos potencialmente al máximo número de ciudadanos, relevancia temporal, si un asunto desaparece demasiado rápido no se puede cristalizar en la opinión

pública, nivel de complejidad, entre más complicado un asunto para los ciudadanos menos se involucran en él y la existencia de precedentes históricos. (Harguindéguy, 2013)

Una vez el asunto social se ha consolidado como un problema público, es necesario abordar el proceso de construcción del problema político, el cual se desarrolla en tres fases: nombramiento, inculpación y reclamación. En la fase de inculpación se organiza una queja en torno a ese asunto, requiere conectar un problema con una causa. La reclamación consiste en la exigencia de una acción pública que solucione el problema al gobierno.

De acuerdo a lo expuesto para el análisis del problema se tendrán en cuenta los siguientes elementos: Antecedentes, definición o nombramiento, verificación de su especificidad, grado de relevancia social y nivel de complejidad, identificación del discurso sobre el que se fundamenta el PNF, identificación de la existencia o no de las características cuantitativas de la definición del problema y análisis de las causas del problema identificadas en su formulación. El resultado será la identificación de las principales deficiencias en la formulación del problema del PNF.



### **III.1.2 Inclusión en la agenda y toma de la decisión**

No todos los problemas sociales generan como respuesta el establecimiento de una política pública. Antes de que los formuladores de políticas consideren un problema ciertos individuos o grupos deben incluir el tema en la agenda política. Incluir el problema en el orden del día no garantiza una solución pero, no incluir el problema en la agenda si garantiza la ausencia continua de una solución (Grover, 1988).

El análisis del proceso de inclusión en la agenda de un problema público requiere la identificación en el sistema de las fuentes de poder relacionadas con éste. Estas fuentes de poder pueden usar el poder formal que tiene como autoridad o bien utilizar una estrategia política. El resultado del análisis será identificar las razones por las cuales un problema entra en la agenda y cuál es la dinámica de las relaciones entre los actores o grupos de interés (Grover, 1988).

En el análisis de inclusión en la agenda se deben identificar los participantes claves en el proceso, dentro de los que encontraremos a la administración (entendida como la rama ejecutiva del poder público), los servidores públicos, el congreso los think tanks, la academia, los terroristas y los medios de comunicación. Todos ellos impactan de manera significativa en esta etapa.

La inscripción en la agenda constituye el siguiente paso fundamental que sigue a la definición del problema. Es una fase problemática que implica identificar la alarma y la realización del coste que implica la solución del problema. Esta etapa es una especie de filtro que admite unos problemas y otros no. Depende de las circunstancias, las conveniencias sociales y

políticas del momento. El problema puede tener todas las características para ser definido como tal, pero lo que realmente le otorga importancia es su inclusión en la agenda. Esta etapa está directamente relacionada con la toma de decisión que materializa la inclusión en la agenda del problema público.

La toma de decisión trae consigo diferentes circunstancias que en ocasiones pueden considerarse como dificultades. En principio se busca que la solución beneficie a todos, sin embargo, en la práctica las políticas benefician a unos y perjudican a otros o simplemente no generan ningún beneficio o perjuicio. La toma de decisiones exige la asignación de recursos, esta circunstancia implica la elección de los beneficiarios.

Existen varias tendencias al respecto, el *óptimo de Pareto* busca que las decisiones beneficien a todos. La función del bienestar social o función utilitarista de Jeremy Bentham sostiene que la política debe proporcionar la mayor utilidad al mayor número de individuos. La visión de Rawls, sostiene que el bienestar colectivo mejora si se logra mejorar la situación de bienestar del individuo que se encuentre en peor condición. El modelo decisional extra racional argumenta que las decisiones políticas se basan en valores y no solo en criterios objetivos, señala que la mejor forma de entender una decisión es entender la personalidad del líder político (Harguindéguy, 2013).

Este estudio adoptará la clasificación de agenda sistémica e institucional. La agenda sistémica se refiere a todos los asuntos que comúnmente son percibidos por los miembros de la comunidad política como merecedores de atención pública. La agenda institucional ha sido definida como el conjunto de asuntos que se presentan abiertamente para la consideración activa y seria de las autoridades que toman la decisión. Estas autoridades definen que asuntos

serios y otros a los que solo tendrán importancia por su decisión. Determinar lo que alcanza los altos niveles de los gobiernos es, en sí mismo, una tarea importante para estudiar la fijación de la agenda

### **III.1.3 Fase de implantación de la política publica**

Esta fase del ciclo de las políticas públicas no será abordada en profundidad por no ser el objeto central del estudio. Sin embargo, se estudiarán algunos elementos para tener en cuenta en el análisis de racionalidad intrínseca entre objetivos y acciones previstas por las contralorías territoriales. Parte del estudio que se plantea presentará conclusiones sobre la situación de implantación de la política en las contralorías territoriales pero con un enfoque de su coherencia con el diseño del PNF. A continuación se describirán los principales aspectos a tener en cuenta en esta etapa.

La ejecución o implementación es la puesta en práctica de las decisiones, consiste en convertir las ideas en hechos reales. Esta fase marca la terminación de la política y el inicio de la administración pública.

En los análisis descendentes se debe seguir una cadena de mando burocrática e identificar los fallos que aparecen, se fundamenta en el concepto de autoridad para ver como falla y como se remedia, en esta cadena se presentan circunstancias como la falta de coordinación. Cuanto más larga es la cadena de mando más eslabones pueden fallar y más alto es el déficit de implementación, de acuerdo a esto cuanto más centralizada sea la decisión mejor será la implantación. (Harguindéguy, 2013).

Otro enfoque de la implementación es la construcción del sistema, Van Meter y Van Horn, sostienen que el proceso de implementación tiene más probabilidad de ser exitoso si el sistema de implementación es integrado. Se distingue el alto nivel de consenso entre los actores involucrados en torno a los objetivos y la realización escasa y marginal de cambios.

Para el análisis de racionalidad intrínseca se tomaran en cuenta 4 dimensiones fundamentales de la implementación. La primera de ellas es que los objetivos sean precisos y concretos. En segundo lugar, la definición de recursos e incentivos disponibles. Adicionalmente la existencia de relaciones intergubernamentales fluidas y por último el control por parte de los órganos de implementación.

El diseño institucional de política adquiere relevancia en la implementación por que guarda relación con la definición del problema. El cálculo de la magnitud del problema debe tomar en consideración 4 aspectos fundamentales. La disponibilidad tecnológica necesaria, la diversidad en el comportamiento de la población objetivo, el peso de la población objetivo respecto al conjunto de la población global y el alcance del cambio comportamental necesario. Los fallos en el diseño institucional afectan la implantación de las políticas o programas.

Existen variables adicionales a tener en cuenta en la implantación de la política pública. Las condiciones esenciales del entorno, el interés de los ciudadanos, la actitud de los grupos organizados, el compromiso de los agentes públicos externos, el compromiso de los agentes involucrados con el programa. Estas variables guardan relación con los resultados percibidos, los cuales se traducen en decisiones de las agencias encargadas de la implementación, la

aceptación de las medidas por parte de la población objetivo y la retroalimentación. (Harguindéguy, 2013).

También se destaca en la implantación de las políticas el papel de las redes de actores (Kenneth Hanf), es importante tener en cuenta la actuación de la sociedad civil en la política y la definición de políticas en base a intereses locales con participación de la comunidad. (Harguindéguy, 2013).

En la implementación se puede presentar un sin número de circunstancias que generen que la política se implemente como se espera o que se asfixie por la burocracia. Estas circunstancias se pueden presentar en 4 niveles de acción diferentes. En el nivel diseño se presentan características de una política que se pueden agregar durante su formulación y que hacen menos difícil su implementación. En el nivel operativo se distinguen directrices que pueden ser institucionalizadas como planes de inicio, relaciones públicas, estructuras de incentivos, decisiones de mercado y planes de contingencia.

En el nivel organizacional se establecen los medios efectivos que controlen los resultados de la política. Dentro de las alternativas para este control se pueden presentar situaciones como la creación o el rediseño de instituciones. Por último, el nivel político juega un papel fundamental en la sostenibilidad de la política ya que asegura que los objetivos sean conseguidos gracias al apoyo que pueden prestar durante la fase de implementación los gobiernos de turno (Grover, 1988).

Los elementos descritos anteriormente serán analizados en el escenario del diseño de la política. Se realizará una observación de la presencia de estos elementos en la formulación de la política y en el estudio de caso de las contralorías territoriales.

#### **III.1.4 Evaluación de las políticas públicas**

Este estudio no tiene como objeto de estudio la evaluación del PNF, sin embargo para el elaborar y estructurar el esquema del análisis de diseño se han tomado algunos elementos propios de la evaluación de programas sobre los cuales se hará énfasis a continuación. La evaluación de las políticas públicas es una técnica que permite obtener información para la toma de decisiones, se podrá realizar posteriormente sobre los resultados de la intervención o para valorar el diseño de la política, el proceso de implantación y las formas de gestión (Bañon Martínez, 2003).

La evaluación es la última etapa en el ciclo de análisis de las políticas públicas. Ésta es entendida en este estudio como el instrumento para identificar el déficit de la implementación; es decir, la distancia entre los resultados obtenidos y los objetivos perseguidos (Dunsire). En la evaluación se obtiene información sobre el uso de los recursos y las consecuencias de un programa público. Este análisis trasciende el control administrativo, se centra en las organizaciones y en los programas de acción pública. La evaluación tiene tres características específicas: el carácter político, el enjuiciamiento sistemático y su carácter práctico y aplicado (Bustelo, M: 2003).

El desarrollo de evaluaciones en políticas y programas públicos permite corregir el diseño de las políticas, este es uno de sus beneficios. La evaluación abarca aspectos como el la

identificación y el conocimiento del objetivo central de la política, permite fijar criterios previos de evaluación, describir lo que ha pasado y si los resultados se adecuan a lo esperado, entender porque se han producido los resultados esperados y prescribir consejos para mejorar el programa.

La evaluación como herramienta de análisis de las políticas públicas debe abordar la cuestión de la evaluabilidad de una política. Para desarrollar este análisis es importante conocer los objetivos de la política pública, su capacidad de medición, la población destinataria y los stakeholders. Este estudio permitirá verificar la validez interna de la teoría del cambio que sustenta la política y definir si el mecanismo en que se basa es claro o por el contrario es inexistente y puede llegar a generar efectos imprevistos (Conbrach).

Los usos de la evaluación son diversos según la finalidad pretendida. La evaluación instrumental obtiene conclusiones que permiten mejorar la experiencia evaluada. La evaluación conceptual proporciona información para mejorar los conocimientos de los actores locales y prever sus interacciones futuras. La evaluación también puede servir como instrumento de movilización, puede ser utilizada de forma partidista como racionalización a posteriori para legitimar postura de un bando político o como instrumento para influir en la toma de decisiones.

La evaluación de políticas tiene diferentes modalidades que dependen del momento de la política en que se realice, de su objeto o la recurrencia con que se realice el ejercicio.

La evaluación *ex ante* es previa al lanzamiento de un programa gubernamental y tiene por objetivo recabar información sobre el contexto de la implementación con el fin de entender el fondo en que se desenvuelve la organización y sus programas.

La evaluación *in itinere* permite realizar el seguimiento del programa a medida que es implementado y examina todos los pasos dados en un determinado sentido para identificar fallos y remediarlos. Dentro de esta modalidad existen dos vertientes: la gestión por objetivos y la cuasi experimentación.

La evaluación *ex post* también llamada evaluación de impacto se realiza una vez acabado el programa para conocer sus resultados. El evaluador debe definir previamente los criterios de evaluación (hechos factuales) y compararlos con la situación previa (hechos contrafactuales), debe aplicar una lógica de inferencia que permita atribuir los cambios sociales a la política evaluada. (Harguindéguy, 2013).

La Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas (En adelante AEVAL) ha descrito otras modalidades atendiendo a criterios como la función del programa, el paradigma (centrada en objetivos o en la utilidad, procesos, resultados e impactos), la evaluación centrada en los objetivos, según el modo de investigación (descriptiva y analítica), en función del propósito (formativa o de procesos y sumativa o de resultados), según la perspectiva temporal (ex ante, intermedia, ex post), según los evaluadores (interna, externa o mixta), según el contenido (diseño, necesidades, cobertura), evaluación de evaluabilidad y metaevaluación. (AEVAL, 2010).

Como se ha señalado este es un ejercicio de análisis que se ha inspirado en algunos elementos de la evaluación de contexto y de evaluabilidad. Se diferencia de una evaluación dado su carácter prospectivo. El análisis de políticas mira hacia adelante mientras que la evaluación es retrospectiva y busca evidenciar como ha funcionado una política o programa (Grover, S. 1988). Los elementos de la evaluación que se incorporan en el análisis de diseño serán



destacados en el estudio de caso de las contralorías territoriales y son indispensables para sustentar el modelo de plan de formación que será presentado más adelante.

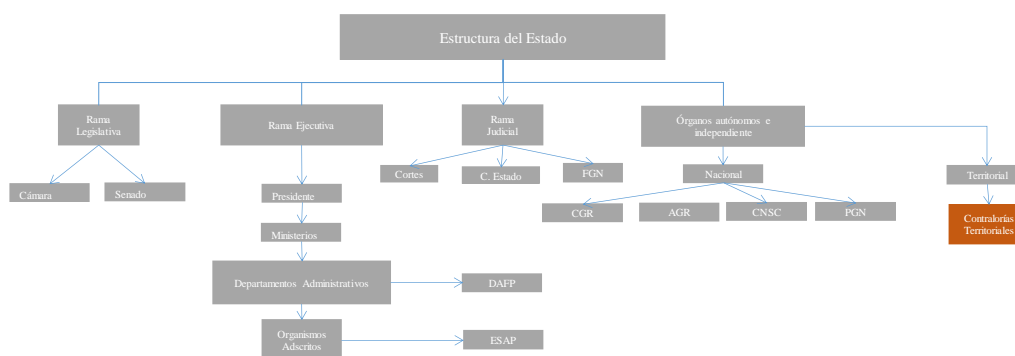
### **PARTE III**

#### **CAPÍTULO CUARTO: EL MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA.**

Para comprender el diseño del PNF es necesario entender el modelo de función pública establecido en Colombia, sus antecedentes y circunstancias más importantes. De esta manera daremos paso al análisis del diseño y el posterior estudio de caso. A continuación se realizará una descripción sobre el modelo de la función pública que se ha basado en el estudio y análisis de fuentes documentales y legislativas.

Colombia se ha adherido a la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Este instrumento definió las bases para la configuración del sistema profesional y de servicio civil de la administración pública. Parámetros bajo los que se ha concebido el modelo de función pública de Colombia. Según la Constitución Política el Estado distribuye sus funciones en las tres ramas del poder público, legislativa, ejecutiva y judicial, adicionalmente, se encuentran los organismos autónomos e independientes, con funciones de control de las tres ramas.

Las competencias para liderar la modernización en la función pública, el mejoramiento de las entidades públicas y la política de recursos humanos del Estado, se encuentran atribuidas al DAFP. La ESAP es la entidad encargada de gestionar la capacitación y la formación de los funcionarios que conforman la administración pública. Por su parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil (en adelante CNSC), es la entidad encargada de gestionar el ingreso de los servidores públicos a través de la carrera administrativa. Estos tres organismos hacen parte de la rama ejecutiva del poder público.

**Grafico 4. Estructura del Estado**

**Fuente:** Elaboración propia.

Los fundamentos de la función pública en Colombia están previstos en la Constitución Política artículos 122 a 133, las Leyes 443 de 1998, 909 de 2004 y 4a de 1992. El concepto de función pública se refiere a: “(...) *la actividad estatal desarrollada a través del desempeño de los servidores públicos con el objetivo de cumplir los fines estatales*”. Los principios básicos que rigen la función pública son: igualdad, mérito, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad, transparencia, celeridad y publicidad, definidos por la Ley 909 de 2004.

El principio de legalidad es una de las circunstancias más llamativas de la función pública en Colombia. Toda la actividad del servicio público se encuentra regulada, el servidor público solo le tiene permitido hacer lo que la ley prevé. La regulación sobre ingreso, permanencia, retiro, establecimiento de funciones y obligaciones a cumplir en el ejercicio del cargo se encuentran previstas en la ley. La conducta de los servidores públicos está sometida al Código Único Disciplinario, disposición normativa que establece las conductas que atentan contra el servicio público y sus correspondientes sanciones.

Como consecuencia del establecimiento del principio de legalidad y los demás principios de la función pública se han desarrollado instituciones que representan los principales aspectos en la función pública. La *meritocracia* es la regla general para definir el acceso y permanencia en el empleo público. Se desarrolla a través de la gestión de concursos de méritos en los que se evalúan las competencias, conocimientos y aptitudes de los aspirantes al servicio público, con el fin de seleccionar a los mejores candidatos.

La regla general de acceso al empleo público por mérito tiene algunos matices. Los procesos de vinculación a la función pública de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los empleados de elección popular y los funcionarios vinculados a través de provisionalidad constituyen excepciones al principio del mérito.

El fortalecimiento de la ética y la lucha contra la corrupción en el servicio público son objetivos transversales de la función pública. Como consecuencia la ley estableció un régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, cuyo propósito restringir el acceso a la función pública e impedir la permanencia en el servicio de personas cuya conducta ha sido reprochada por el ordenamiento legal o que se encuentran en situaciones de conflictos de interés para el ejercicio de cargo públicos. Se trata de medidas para evitar el favorecimiento de terceros con ocasión del ejercicio del cargo.

En conclusión, la regulación legal del modelo de la función pública es enfática al establecer cuatro criterios básicos para el funcionamiento: la profesionalización de los recursos humanos, la flexibilidad de la organización pública para adaptarse a los cambios sociales, la responsabilidad de los servidores públicos y la formación como herramienta para aumentar los niveles de eficacia de las entidades.

#### **IV.1 El sistema nacional de empleo público**

El sistema empleo público en Colombia comprende todos los empleados que han sido vinculados a través de una relación legal y reglamentaria y prestan servicios remunerados en las entidades públicas del Estado. Las entidades públicas que conforman Estado se diferencian entre sí por diferentes circunstancias como el nivel territorial, la rama del poder público y las funciones que desempeñan. La Ley 909 de 2004 ha regulado la carrera administrativa de las entidades, adicionalmente esta la ley ha permitido que ciertas entidades dadas la complejidad de sus funciones regulen sistemas específicos de carrera, es el caso de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Republica, la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, entre otros.

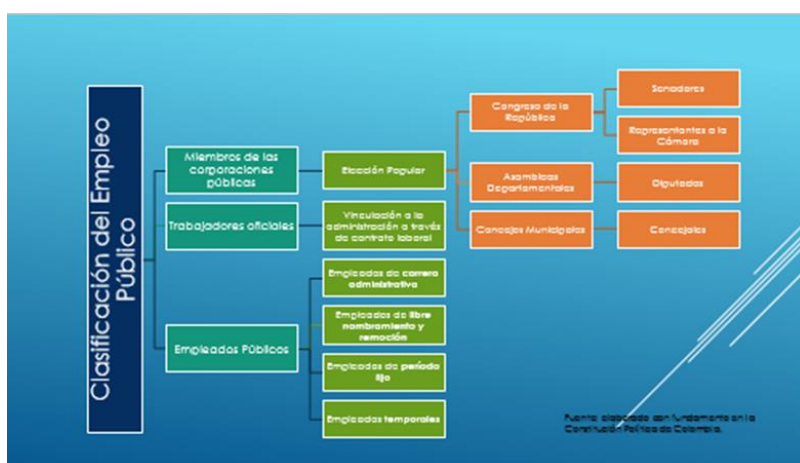
Los órganos encargados de la dirección y gestión del empleo público son la CNSC y el DAFP. La CNSC es la responsable de administrar la carrera administrativa a través de la gestión de las convocatorias de acceso al empleo público y dando cumplimiento al principio del mérito del modelo de la función pública. El DAFP es el encargado de formular las directrices de modernización y de gestión de recursos humanos de la administración pública.

También hacen parte del sistema las unidades de personal de las entidades, estas dependencias son la estructura básica de la gestión de los recursos humanos, dentro de sus funciones se encuentran la elaboración y ejecución de los planes estratégicos de recursos humanos en las instituciones. Las comisiones de personal constituyen otro de los componentes del sistema, es una figura que debe estar presente en todas las instituciones públicas y está conformada por representantes de los empleados de carrera administrativa y de la dirección. Sus funciones básicamente consisten en vigilar el respeto de los derechos de los empleados de carrera administrativa.

## IV.2 Tipos de funcionarios públicos según su vinculación al empleo público

La actividad estatal se regula a través del régimen laboral administrativo, el cual contempla diferentes categorías de servidores públicos clasificados según la forma de vinculación a la administración, esta clasificación se observa en la siguiente gráfica:

Grafico 5: Clasificación del empleo público.



Fuente: Elaboración propia.

Los servidores públicos se clasifican en: miembros de las corporaciones públicas, trabajadores oficiales y empleados públicos. Los miembros de las corporaciones públicas son los servidores públicos elegidos popularmente para conformar el Congreso de la República, corporación pública conformada por los senadores y representantes a la cámara. Dentro de esta misma clasificación se encuentran los miembros de las asambleas departamentales y los concejos municipales, denominados diputados y concejales. La relación legal de éstos es de orden estatutario, tiene un periodo fijo y su retiro se produce una vez culmina el período para el cual han sido elegidos.

Por otro lado, se encuentra la categoría de trabajadores oficiales, su característica distintiva radica en que son vinculados a la administración pública a través de un contrato laboral para prestar servicios en la construcción y mantenimiento de obras públicas, en las empresas industriales y comerciales del estado y en las sociedades de economía mixta.

Es necesario detenerse en este punto y establecer la diferencia que existe entre los trabajadores oficiales y los contratistas del estado, los primeros se encuentran relacionados con la administración a través de un contrato de orden laboral, mientras que los segundos se vinculan a través de la figura de contrato de prestación de servicios, la cual no implica una relación laboral con el estado, por lo tanto, no se presenta subordinación y no hay pago de prestaciones sociales ya que éstas son asumidas por el contratista y su vinculación con la administración es de carácter transitoria.

Por último, los empleados públicos son aquellos que prestan sus servicios al Estado y están sometidos a un régimen legal y reglamentario, por lo tanto, su relación con la administración es estatutaria. Dentro de los empleados públicos tenemos varias sub categorías, determinadas por la forma de vinculación con la respectiva entidad, las cuales han sido dispuestas por la ley y se representan en el siguiente esquema:

**Grafico 6. Servidores públicos según la forma de vinculación**



**Fuente: Elaboración propia**

A continuación se explicaran las generalidades de cada uno de ellos:

#### IV.2.1 Empleados de carrera administrativa:

Esta categoría de empleo se encuentra definida en el artículo 27 de la Ley 909 de 2004, se caracteriza principalmente por que el acceso y permanencia en el empleo se basa exclusivamente en el mérito, a través de la aplicación de procesos de selección que garantizan la transparencia e igualdad para sus aspirantes.

Existen ciertas entidades como las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y las Universidades estatales, cuya función pública exige la regulación de una carrera administrativa especial que debe respetar los mínimos de la carrera general y adecuarse a las especificidades del empleo generadas por la naturaleza y funciones de la entidad.



Los empleados de carrera administrativa se clasifican según el nivel en el que se desempeñan en: directivos, asesores, profesionales, técnicos y asistenciales.

**Grafico 7 Clasificación de los empelados según el nivel**



**Fuente: Elaboración propia.**

El régimen de carrera administrativa como regla general para gestionar la vinculación de personal a la administración pública, tiene excepciones como el caso de los empleados de libre nombramiento y remoción, los de periodo fijo y los funcionarios vinculados a través de provisionalidad.

#### IV.2.2 Empleados de libre nombramiento y remoción

Los empleados de libre nombramiento y remoción, son empleados cuyas funciones requieren de la confianza del titular del cargo y cierta discrecionalidad para su elección. Es el caso los empleados de dirección, conducción y orientación institucional, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices. Los empleos que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistencial o de apoyo y que estén al servicio directo e inmediato de ciertos

funcionarios. Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de recursos públicos y los empleos relacionados con las funciones de escolta y seguridad y protección personal de los servidores públicos.

#### IV.2.3 Empleados de período fijo

En el caso de los empleados de periodo fijo la forma de elección, funciones y período se encuentran previstos en la ley y los reglamentos. La jurisprudencia lo ha definido así: “(...) *Se hallan delimitados temporalmente por el término en que se haya concebido la labor, de manera que el funcionario puede ser retirado del cargo al momento en que se cumpla el plazo establecido para estos efectos. Entre los funcionarios que ejercen estos cargos se puede identificar al Contralor General de la República, Procurador Nacional, Defensor del Pueblo, Registrador Nacional, Magistrados, contralores departamentales y municipales, personeros municipales, entre otros... El período fijo, se explica más en virtud del principio democrático y de los principios de eficacia y eficiencia, que en gracia de asegurar al respectivo funcionario, un puesto de trabajo al margen de los vaivenes políticos (...)*”.

#### IV.2.4 Empleados vinculados a través de provisionalidad

Estos empleados han sido vinculados en carrera administrativa de forma provisional y son denominados coloquialmente *provisionales*. Esta circunstancia consiste en la posibilidad legal de proveer los empleos de carrera administrativa a través del nombramiento de funcionarios de forma transitoria. La provisionalidad es una forma de proveer empleos por vacancia temporal, opera en los casos en los que los titulares de los cargos de carrera

administrativa se encuentren separados temporalmente de sus funciones por estar incursos en una situación administrativa. No significa que se trate de una categoría más en el empleo.

Los empleados vinculados en carrera administrativa de forma provisional tienen en principio los mismos derechos de un funcionario de carrera administrativa con algunos matices. La ley prohíbe que se inviertan recursos en su formación con el fundamento de que se trata de empleados con carácter temporal. Su estabilidad en el empleo depende del ejercicio del derecho del titular del cargo. Solamente pueden ocupar cargos en los que el titular se encuentre separado temporalmente o se trate de una vacancia que debe ser cubierta definitivamente a través de un concurso público.

La realidad es que la figura de la provisionalidad ha perdido su carácter temporal y en su mayoría los empleados vinculados de esta forma pasan muchos años vinculados con la administración pero con un ejercicio limitado de los derechos de carrera administrativa. Decreto 1227 de 2005 ha establecido que su vinculación no podrá exceder los 6 meses caso en el que se deberá convocar a concurso para proveer el cargo y que solo por circunstancias especiales se podrán prorrogar los 6 meses por parte de la CNSC.

#### IV.2.5 Servidores públicos vinculados por contratos de prestación de servicios

La Constitución Política ha establecido que las personas que prestan servicios al Estado a través de relaciones contractuales tienen la categoría de servidores públicos con carácter temporal. La figura de prestación de servicios a través de contratos ha sido regulada por la Ley 80 de 1993 de contratación pública. Esta forma de vincular personal a la administración tiene como finalidad la contratación de personal para el desarrollo de funciones relacionadas

con la administración o funcionamiento de la entidad y sólo en los casos en que dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Lo cierto es que esta figura al igual que en el caso de los empleados vinculados en provisionalidad ha perdido su carácter temporal y se ha convertido en algo cada vez más frecuente para el desarrollo de las actividades misionales de las entidades. Los contratistas de servicios profesionales no tienen ningún derecho de carrera administrativa, no reciben acciones de formación, ni ningún tipo de prestaciones de seguridad social.

### **IV.3 La formación de empleados públicos en Colombia**

La formación de los empleados públicos en Colombia ha sido establecida a través del Decreto 4665 de 2007, el cual adoptó el Plan Nacional de Formación y Capacitación de los Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias Laborales. Los organismos competentes para formular y ejecutar las directrices del PNF son el DAFP y la ESAP. Las entidades públicas y las Instituciones de educación superior públicas y privadas también se vinculan con el PNF a través de la ejecución de acciones de formación.

Según la Ley 909 de 2004 la formación de los empleados públicos está orientada al objetivo de desarrollar las competencias de los funcionarios, mejorar su productividad y desarrollo profesional y mejorar la prestación de los servicios en las entidades. Las unidades de personal de las entidades tienen establecido por ley la obligación de formular los planes de formación con base en los resultados de la evaluación del desempeño. Esta ley también otorga a la ESAP la facultad de diseñar, homologar y evaluar los programas de capacitación y formación de las entidades públicas territoriales.

Dentro de las directrices para el desarrollo de los programas de formación previstos por la Ley de la función pública está previsto que las entidades territoriales puedan diseñar y homologar los currículos a través de la ESAP y también que esos programas puedan ser desarrollados por entidades externas que estén acreditadas para prestar el servicio educativo. Es decir que el desarrollo de acciones formativa no se encuentra asignado de forma exclusiva a la ESAP, sino que en este rol intervienen diferentes actores.

El PNF adoptado través del Decreto 4665 de 2007, prevé en su alcance a los funcionarios pertenecientes a la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, mientras que la formación

de los funcionarios pertenecientes a la Rama Judicial es gestionada por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y la formación de los funcionarios de la Rama Legislativa es gestionada por la Dirección General Administrativa del Senado.

En lo relacionado con la formación de órganos autónomos e independientes en su mayoría gestionan el personal a través del establecimiento de carreras administrativas sometidas a un régimen especial, lo que implica la formulación y ejecución de planes de formación independientes ajustados a su carrera especial, por ejemplo la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la República.

La situación de las Contralorías Territoriales es compleja dado que según la Constitución Política en los artículos 268-10 y 272 el régimen de estas entidades es especial, pero dado que desde 1991 hasta la fecha el legislador no ha regulado su régimen especial de carrera, la Corte Constitucional ha ordenado en Sentencia C-073 de 2006 que se aplique el régimen general de carrera previsto en la Ley 909 de 2004 para los funcionarios de la rama ejecutiva. Las circunstancias del empleo público en estas entidades serán abordadas de forma más exhaustiva más adelante.

#### **IV.3.1 La formación y el enfoque de aprendizaje por competencias**

Para abordar una explicación sobre la formación en el servicio público colombiano, es necesario, en primer lugar analizar el enfoque por competencias en la educación, piedra angular del PNF. Lo primero que hay que aclarar es que las competencias son un enfoque educativo y no un modelo pedagógico y se orientan en ciertos aspectos de la docencia, el aprendizaje y la evaluación (Tobon, 2006).

Los antecedentes del enfoque por competencias se remontan a los años 70 con la lingüística de Chomsky y la teoría de la psicología conductual de Skinner, seguido por otros doctrinantes como Gardner (1987, 1997), Sternberg, entre otros. Empezó a surgir la preocupación de que la educación formara para la vida y la calidad en el trabajo y no se tratara solo de un proceso de transmisión de información. Se reflexiona entonces sobre la importancia de saber usar el conocimiento, no solo en tenerlo. Para este estudio se trae la definición de Tobón: *“(...) las competencias son procesos complejos de desempeño con idoneidad en un determinado contexto, con responsabilidad (...)”*

De la anterior definición se destacan unas características especiales del enfoque por competencias:

1. Provee formación o capacitación para el trabajo, de manera que le permiten al estudiante llegar a la solución de problemas de forma rápida y eficaz.
2. Pregona la idoneidad integral, es decir saber hacer de forma integral, de manera que tenga en cuenta también el aspecto motivacional, quiere decir que integra el ser, hacer y saber.
3. La competencia tiene una estructura conformada por los siguientes componentes: un verbo de desempeño, objeto, finalidad y una condición de calidad.

4. Existen dos clases de competencias, genéricas y específicas, las primeras son las que son comunes a una rama profesional y las segundas son propias de cada profesión e identifican esa ocupación.
5. Contextualiza la educación en lo local, regional e internacional, porque es consciente de la evolución de la sociedad del conocimiento.

Establecido el significado del enfoque por competencias, es necesario señalar que el PNF establece que las entidades pueden apoyar la ejecución de sus PIC en la oferta de educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación informal, con la exigencia de que estos procesos de aprendizaje se basen en el enfoque de formación por competencias.

La intensidad horaria de la educación informal o de la educación para el trabajo y el desarrollo humano está regulada en el Decreto 2888 de 2007. El sistema de calidad de la formación para el trabajo está regulado mediante el Decreto 2020 de 2006. La Ley 1064 de 2006 modificó la denominación de educación no formal por *educación para el trabajo y desarrollo humano*.

Para la ejecución del PNF no existe un monopolio o asignación exclusiva en una entidad o universidad para operar las acciones de formación de los funcionarios públicos, la única exigencia es que estas acciones mantengan un enfoque por competencias. Las entidades pueden apoyarse en las diferentes instituciones educativas que encuentren en el mercado siempre que cumplan con esta condición.



#### **IV.3.2 La evaluación de los empleados públicos**

Se trata de uno de los mecanismos creados para controlar la permanencia del funcionario en el empleo público, además de valorar mérito y evaluar el cumplimiento de objetivos. La evaluación de desempeño ha sido prevista para medir el rendimiento del empleado, hacer seguimiento y calificar la colaboración del funcionario en el cumplimiento de los objetivos de la entidad.

El establecimiento previo de parámetros que permitan justificar la calificación de la conducta laboral es requisito previo para que haya lugar a la calificación. Estos instrumentos deberán diseñarse conforme a las metas previstas por la entidad pública. El resultado ejercicio de evaluación puede ser satisfactorio caso en el que el empleado permanece en su cargo. Cuando la evaluación es insuficiente la consecuencia es la destitución del cargo.

Por regla general la evaluación debe calificar el periodo anual e incluir dos evaluaciones parciales al año. Cuando se presente un ineficiente desempeño laboral hay lugar a una evaluación extraordinaria e inmediata. Adicionalmente y para todos los casos, la ley prevé que al tratarse de un acto administrativo esta decisión es susceptible de recurso de reposición y apelación.

Los instrumentos de evaluación deben establecer parámetros objetivos de evaluación y sus resultados son el fundamento para acceder a diferentes situaciones administrativas: la adquisición de derechos de carrera, ascenso en la carrera, acceso a becas, comisiones de estudio, incentivos económicos y garantiza la permanencia en el servicio.

#### **IV.3.3 El Planteamiento de la formación de empleados públicos en los últimos tres planes nacionales de desarrollo de Colombia desde el 2006 hasta el 2018.**

A partir de la Constitución de 1991 la administración pública ha venido transformándose, prueba de ello es la preocupación por mejorar la formación de sus funcionarios en búsqueda de la calidad en los servicios, es el objetivo principal de PNF. En la formulación de los 3 últimos Planes Nacionales de Desarrollo se pueden observar los esfuerzos emprendidos por los diferentes gobiernos. Colombia ha evolucionado en la gestión de los recursos humanos con la introducción de aspectos como el enfoque por competencias en la formación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 *Estado Comunitario: desarrollo para todos* (DNP, 2007), establece en sus diferentes políticas, la necesidad de implementar acciones de modernización en sectores como: la fuerza pública, la inteligencia estatal, la salud pública, el sector social, los propósitos de seguridad alimentaria, la educación, catastro y registro, transporte, medios de comunicación, sector financiero, organización electoral, servicio de justicia y sistema penitenciario; todo esto, en el marco de la institucionalización de la política de modernización del Estado.

El Plan estableció acciones específicas para destinatarios de la política de formación, funcionarios de Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), funcionarios judiciales, docentes, a las autoridades ambientales y a los gestores jurídicos públicos. Estos últimos, como consecuencia de la preocupación del Gobierno por el alto índice de demandas y pérdidas litigiosas a cargo del presupuesto estatal.

Otra medida identificada en el Plan es el reforzamiento del proceso de reclutamiento, capacitación y estímulos en servicio civil con el propósito de contribuir a la

profesionalización del empleo público. Establece dentro de sus objetivos el diseño e implementación del Sistema Nacional de Competencias Laborales, que incluye en su estructura, el diseño, formulación e implementación de fases de acreditación, capacitación y evaluación por competencias. Este esfuerzo se materializó más adelante con la promulgación del Decreto 4665 del año 2007 que estableció el PNF.

Posteriormente el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014: *Prosperidad para todos* (DNP, 2010), centró sus fines hacia la modernización en sectores como: seguridad y defensa nacional, infraestructura y transporte, tecnologías de la información y las comunicaciones, política de empleo, salud pública. Este Plan compartía los propósitos del plan previstos para el cuatrienio anterior y sumó a la lista importantes sectores como los organismos de control como respuesta a la necesidad de combatir la corrupción, el sistema de atención y prevención de desastres, la política de empleo público y el sector administrativo de la función pública.

En cuanto a la política de formación de los funcionarios públicos, llama la atención la iniciativa de la formulación e implementación de un plan de formación en el sector de gestión del riesgo como medida a implantar dentro del sistema de atención y prevención de desastres. Se trata de una política a coordinar con el Ministerio de Educación Nacional, pero llama la atención el no establecimiento de medidas de coordinación con los órganos competentes para dirigir la formación de funcionarios. El Ministerio de Educación Nacional es el ente rector de la educación colombiana, la formación de funcionarios en el marco de la modernización estatal, está prevista en un sistema y una política específica a cargo de los órganos especializados y creados para tal fin.

En esta oportunidad, el plan realiza un avance importante reconociendo el principio de vocación por el servicio público previsto en el marco del Buen Gobierno como uno de los objetivos de la formación de los funcionarios públicos. Destacó la necesidad de contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad para combatir la corrupción. Se evidencia una vinculación del desarrollo de competencias laborales con el logro de un eficaz desempeño de las funciones y actividades en puestos de trabajo para contribuir la corrupción.

El Plan estableció en sus acciones realizar una planeación estratégica del talento humano, revisar el sistema de evaluación del desempeño, implementar procedimientos que permitan comprobar las competencias de quienes ingresan al servicio público, fortalecer los sistemas de información del empleo público, modificar el esquema de control interno a fin de procurar la eficiencia de la administración, desarrollar conductas éticas como parte fundamental del PNF, potencializar el talento humano hacia la cultura y la calidad en el servicio público.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 *Todos por un nuevo país: Paz, Equidad y Educación* (DNP, 2014), establece la consolidación de la paz como un objetivo al que se deben conducir todas las políticas públicas. Continúa marcando la modernización del Estado hacia el propósito del Buen Gobierno. Realza la necesidad de fortalecer sectores como la educación, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la infraestructura y el transporte, la política de tierras, la seguridad y defensa nacional, la policía judicial y la política fiscal y fija la política nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano.

El Plan enmarco la modernización en la gestión del talento humano en los objetivos del Buen Gobierno, planteó como estrategia el fortalecimiento del empleo público, para lo cual, fijó

acciones como: el empleo del enfoque de las competencias laborales, el desarrollo de estrategias de capacitación para el cumplimiento de los objetivos de las instituciones, la promoción del bilingüismo, y la adopción de un modelo de competencias moderno que se complemente con un sistema de evaluación vinculado al desempeño institucional.

El Plan hizo extensivas las acciones de formación a los servidores públicos vinculados mediante nombramiento provisional y empleos de carácter temporal. Este aspecto resulta contradictorio dadas las restricciones legales a las acciones de formación para los funcionarios vinculados en provisionalidad a los programas de inducción y reinducción (DAFP, 2015).

El Plan atribuye a la Escuela Superior de Administración Pública ESAP la tarea de revisar y actualizar la pertinencia de los contenidos y sus destinatarios. También prioriza el uso de enfoques prácticos que se acerquen a la realidad e insiste en la reducción de brechas en los territorios. Establece la exigencia de brindar apoyo integral a los funcionarios víctimas del conflicto armado y generar espacios de empleo público para la población reinsertada y desmovilizada, acciones de formación concebida en el marco del proceso de paz.

#### **IV.3.4 El sistema de empleo público en las contralorías territoriales**

La Constitución Política de 1991 modificó el modelo de control fiscal e introdujo como principal modificación el ejercicio del control fiscal posterior, a diferencia del sistema de control previo que venía operando. Como resultado de este cambio se creó el marco institucional para el desarrollo de esta función de control. Se atribuyó a la Contraloría General de la República la función de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los

particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación y a las contralorías territoriales la función de vigilar la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios.

La Constitución Política estableció en el artículo 268 la creación a través de la ley de un sistema específico de carrera para los funcionarios de la Contraloría General de la República. El señalamiento de la Constitución no fue expreso para las Contralorías Territoriales pero el Consejo de Estado ha interpretado que este mandato es aplicable para ellas, por tanto se ha entendido que la ley debe desarrollar un sistema específico de carrera para estas entidades. La Ley 106 de 1993 reguló únicamente el sistema específico de carrera de la Contraloría General de la República.

Desde la promulgación de la Constitución de 1991 hasta hoy el legislador no ha regulado el sistema específico de carrera para las contralorías territoriales. La Ley 27 de 1997 señaló que en los casos de entidades con sistemas específicos de carrera que no hayan sido regulados por la ley les serían aplicables las disposiciones contenidas en esa ley que contenía normas de administración de personal al servicio del Estado. La Ley 27 de 1997 fue derogada por la Ley 443 de 1998.

La Ley 443 de 1998 que dictó disposiciones sobre carrera administrativa estableció que hasta que se expiden las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y otras entidades en la misma situación les serán aplicables las disposiciones contenidas en esa Ley. Esta ley también atribuyó a la CNSC las competencias para administrar y vigiar los sistemas específicos de carrera sin regulación legal.

El Consejo de Estado señaló que la CNSC está facultada para regular la carrera administrativa hasta que se expida una legislación especial que determine el funcionamiento del sistema de empleo. El Consejo de Estado dispuso también que estas entidades deben someterse transitoriamente a lo dispuesto por el art. 3 de la Ley 909 de 2004 que dispone que mientras se expidan las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República, serán aplicables las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004 que regula la función pública general del Estado.

En 2014 la CNSC en desarrollo de sus facultades lanzó convocatorias para proveer los empleos vacantes en 58 de las 63 contralorías. No se realizó convocatoria en la Contraloría Departamental de Guainía, ni en las contralorías municipales de Buenavista, Floridablanca, Itagüí y Soledad. Como resultado del proceso de incorporación de personal la CNSC convocó un total de 1298 vacantes para incorporar a las plantas de personal funcionarios en carrera administrativa en aplicación del régimen general de empleo público previsto en la Ley 909 de 2004.

El modelo de dirección pública en las Contralorías Territoriales es el gerencial o de empleo, en contraposición con el modelo de dirección burocrático o de carrera. Para el caso de los cargos del nivel directivo se puede acceder por parte de personas que no estén vinculadas previamente. De forma coherente con el modelo previsto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública el modelo de dirección pública en las contralorías territoriales es el gerencial, aunque comparte algunos aspectos del modelo burocrático ya que permite el acceso a funcionarios de carrera a través de figuras administrativas como los encargos o las comisiones de servicios de libre nombramiento y remoción (Bañón Martínez, 2014).

De acuerdo a lo expuesto, para este estudio se ha asumido que hasta que no se reglamente la carrera específica de las contralorías territoriales el sistema de empleo público que se aplica en estos organismos es el previsto en el Ley 909 de 2004. Por tanto, en materia de formación es aplicable el PNF creado por el DAFP y la ESAP. Al respecto, el artículo 36 estableció:

*“...Dentro de la política que establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública, las unidades de personal formularán los planes y programas de capacitación para lograr esos objetivos, en concordancia con las normas establecidas y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño”*

En materia de formación para las contralorías territoriales la ley no solo ha atribuido funciones al DAFP y la ESAP. El Decreto Ley 267 de 2000 que dictó normas sobre el funcionamiento de la CGR estableció como una de las funciones de esta entidad:

*“Desarrollar actividades educativas formales y no formales **en las materias de las cuales conoce la Contraloría General**, que permitan la **profesionalización individual y la capacitación integral y específica de su talento humano, de los órganos de control fiscal territorial** y de los entes ajenos a la entidad, siempre que ello esté orientado a lograr la mejor comprensión de la misión y objetivos de la Contraloría General de la República y a facilitar su tarea”*(Subraya fuera de texto). La anterior norma establece la función de capacitar a los funcionarios de las contralorías territoriales en temas exclusivos de control fiscal.

La Auditoría General de la República (en adelante AGR) también interviene en la formación de los funcionarios de las Contralorías Territoriales. La AGR se creó para ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades de control fiscal, es decir es control del control. Además de la función de vigilancia, el Decreto Ley 272 de 2000 le atribuyó funciones de



coadyuvancia en la modernización de los órganos instituidos para el control de la gestión fiscal. La creación de la Academia Virtual de la AGR y la financiación de acciones de formación para los funcionarios de las contralorías territoriales ha sido una de las formas en que la AGR ha coadyuvado con la modernización de las Contralorías.

En conclusión el sistema de empleo público que aplica a las contralorías territoriales es el modelo general establecido para las demás entidades del estado previsto en la Ley 909 de 2004, hasta tanto no sea regulado el sistema específico de carrera. En materia de formación le resulta aplicable lo dispuesto en el PNF en coordinación con las acciones implantadas por la AGR y la CGR.

## **PARTE IV**

### **CAPÍTULO QUINTO: ANÁLISIS DE DISEÑO DEL PNF EN LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES**

El objeto de este capítulo es desarrollar el análisis del diseño del PNF. Se realizará un estudio sobre el planteamiento conceptual del PNF y su coherencia respecto de los problemas sociales que se ha propuesto resolver. El primer paso del análisis será estudiar la formulación del problema en la política y a partir de la interpretación del contenido del documento proponer la estructura del árbol de problemas.

La identificación y estructuración del problema, sus causas y sus efectos servirán de guía para la orientación del análisis. Una vez establecidos los problemas que pretendía resolver el PNF se realizará una verificación de la existencia de éstos en las contralorías territoriales. El diagnóstico que sirvió de base para la actualización del PNF en 2010 se realizó en 2006. Uno de los propósitos será identificar si estos problemas han permanecido o no en las contralorías territoriales durante el período de ejecución estudiado 2007-14.

Este ejercicio se apoyará en la teoría de los enfoques sobre el planteamiento de los problemas públicos. El uso de los elementos previstos por la teoría del análisis de las políticas públicas permitirá emitir un juicio de valor sobre el planteamiento del problema en términos de diagnóstico, especificidad, grado de relevancia social, nivel de complejidad, existencia de precedentes históricos y evaluabilidad.

En análisis de diseño que se propone tiene como punto de partida la identificación del problema público, acto seguido se centrará en la valoración de la coherencia de los objetivos, estrategias y acciones previstos en la formulación del PNF para resolver el problema público.

La identificación de los problemas permitirá identificar los elementos que justifican la intervención de la política. Los cuáles servirán como criterios que guiarán el análisis del diseño a través de la identificación de su coincidencia en los problemas, los objetivos, las estrategias, las acciones y los resultados observados sobre éstos en los datos proporcionados por las contralorías territoriales.

Para efectos del presente estudio se entenderá por análisis de diseño el estudio de la coherencia a través del contraste de la existencia, antes de la formulación del PNF y después de un periodo de ejecución, de los problemas que justificaron su intervención. La valoración de la definición de sus objetivos se realizará en términos de horizonte temporal, claridad, viabilidad, definición de metas y evaluabilidad. Este ejercicio llevará a concluir si existe correspondencia del contexto objeto de intervención y los objetivos que quiere alcanzar el PNF en las Contralorías Territoriales.

El modelo de análisis del diseño a desarrollar se estructura a través de los siguientes criterios: Definición del problema, delimitación de la población objetivo y establecimiento de relaciones causales. Posteriormente, el estudio de los objetivos perseguidos con la acción pública y, por último se determinará la coherencia de las estrategias y acciones propuestas con los problemas y los objetivos.

A continuación se dará inicio al estudio de cada uno de los elementos del análisis, seguido por su desarrollo y posterior conclusión sobre la racionalidad intrínseca del diseño del PNF. A lo largo del análisis se presentarán los datos obtenidos en las contralorías territoriales y que servirán de apoyo para legitimar las conclusiones.

## **V.1 Elementos del Análisis de Diseño del PNF**

Los elementos a través de los cuales se desarrollará el análisis del diseño del PNF son: el estudio de la identificación de las necesidades o problemas objeto del PNF y los objetivos previstos en su formulación. El estudio del proceso de formulación del problema concluirá con la presentación de un árbol de problemas. Estos problemas serán categorizados y representados en conceptos que guiarán el estudio de los objetivos y el análisis del caso en las Contralorías territoriales.

El estudio de los objetivos, y acciones previstas busca determinar el establecimiento de recursos y acciones suficientes para su desarrollo. Esta observación busca hallar conclusiones respecto de la viabilidad y evaluabilidad de los objetivos, por tanto del PNF.

Los resultados del árbol de problemas permitirán establecer una categorización de conceptos que serán analizados en el estudio de caso. El propósito es identificar cual es el grado de permanencia de estos problemas en las entidades territoriales. Lo cual llevará al análisis de racionalidad y coherencia de los problemas con los objetivos. Se estudiará la articulación y la coherencia entre los objetivos, las acciones previstas y los resultados observados en las entidades estudiadas (AEVAL, 2010).

La definición del problema y el planteamiento de los objetivos serán estudiados a través de dos perspectivas. La primera perspectiva llevará a establecer la existencia de las condiciones mínimas previstas por la teoría del análisis y evaluación de políticas públicas en la definición del problema y los objetivos. Se evaluará el cumplimiento de estas condiciones. En seguida

se establecerá una categorización de problemas con sus causas y efectos. Posteriormente se identificarán los objetivos, estrategias y acciones. La segunda perspectiva del análisis será el estudio de la categorización de problemas a través del análisis de datos. Esta verificación permitirá concluir la existencia o no de nexos causales entre objetivos, acciones y resultados.

A continuación se presentan los elementos que orientarán el análisis de diseño del PNF para posteriormente ser contrastados con los datos proporcionados por las contralorías territoriales en la gestión de la formación.

**Tabla N° 3. Elementos del diseño del PNF**

| Elementos del diseño |                         | Perspectiva del deber ser |   |
|----------------------|-------------------------|---------------------------|---|
| 1.                   | Definición del problema | 1.1                       | Debe obedecer a un diagnóstico                                    |
|                      |                         | 1.2                       | Debe ser claro, breve y preciso                                   |
|                      |                         | 1.3                       | Debe tener solo una variable                                      |
|                      |                         | 1.4                       | Debe evitar plantear el problema como falta de medios             |
|                      |                         | 1.5                       | Debe ser un problema que pueda ser resuelto                       |
|                      |                         | 1.6                       | Debe ser evaluativo   |
|                      |                         | 1.7                       | Debe identificar variables independientes (causas)                |
| 2.                   | Objetivos               | 2.1                       | Deben tener un horizonte temporal                                 |
|                      |                         | 2.2                       | Deben existir relación entre el problema y los objetivos          |
|                      |                         | 2.3                       | Deben ser claros  |
|                      |                         | 2.4                       | Deben ser viables   |
|                      |                         | 2.5                       | Deben ser medibles  |
|                      |                         | 2.6                       | Deben estar delimitados   |
|                      |                         | 2.7                       | Deben ser evaluables  |
|                      |                         | 2.8                       | Deben tener una proyección de metas                               |
|                      |                         | 2.9                       | Deben tener indicadores de impacto y resultado                    |
|                      |                         | 2.10                      | Deben determinar las actividades y hacer una estimación de costos |
|                      |                         | 2.11                      | Deben partir de una línea base                                    |

**Fuente: Elaboración propia**

## **V.2. Definición del problema en el PNF**

A continuación se presenta el marco teórico que sustenta el ejercicio de análisis sobre la formulación del problema en el PNF y la posterior confrontación de su existencia en las contralorías territoriales durante el período estudiado. Se destacarán las principales características y postulados descritos por la doctrina que configuran el deber ser en un proceso de formulación de problemas públicos con el fin de emitir un juicio de valor sobre la definición del problema en el PNF.

El proceso de definición del problema exige al formulador de la política un acto de elección entre alternativas, precedido de varias acciones: definición de objetivos, valores y recolección de información. A partir de esta información se evalúan las posibles soluciones y, finalmente la elección de la que se considera más adecuada para de acuerdo a los valores que se han formulado (Lindblom, C. 1991).

La importancia del problema para la definición de objetivos obedece a que estos son la raíz de las políticas públicas. Los problemas son asuntos sociales que alguien ha convertido en problema. Se habla de asuntos sociales que no eran objeto de atención hasta tanto no se les definió como problemas. La forma en que se percibe el problema define el desarrollo de las políticas (Harguindéguy, 2013). En este punto se destaca la trascendencia de este proceso debido a que a partir de esta definición se estructura la política pública.

Cobb y Elder lo denominan proceso de expansión de un asunto y describen cinco elementos que se requieren para ello: El grado de especificidad, el grado de relevancia social que implica que el asunto debe afectar a un número importante de ciudadanos, el nivel de complejidad o la relación entre la dificultad del asunto y el grado en el que se involucran los

ciudadanos y la existencia de precedentes históricos (Harguindéguy, 2013). De los anteriores se tomará para este estudio la identificación del grado de especificidad que será evaluado durante la estructuración del árbol de problemas.

La doctrina ha considerado que el proceso construcción de los problemas públicos tiene tres fases: nombramiento o definición, inculpación o problematización. Requiere conectar un problema con una causa y reclamación de una acción pública que solucione el problema al gobierno. Para nuestro estudio tendremos en cuenta la identificación de relaciones causales para la delimitación del problema en el PNF.

Otro aspecto importante es el discurso político o la retórica en la que se fundamenta la definición del problema. En suma deberá captar la atención del destinatario, contar con una introducción para exponer la tesis del problema, establecer los argumentos que apoyan la tesis y finalmente recapitular lo expuesto. Según Bourdieu, es hacer una definición legítima de la realidad. El análisis busca identificar los principales conceptos usados en la estrategia discursiva del PNF. (Harguindéguy, 2013).

En el análisis del problema del PNF se establecerá la existencia de déficits y/o excesos en la utilización de los términos para su definición. Es importante establecer si el formulador se ha excedido y esto ha generado falta de claridad en la definición. Es importante ser breve, preciso y específico. (Bardach, E., 2000: 2)

También se establecerá la evaluabilidad en la definición. El problema debe ser planteado en términos que justifiquen la intervención gubernamental y la inversión de recursos públicos. Es importante cuantificar e incluir características cuantitativas. Adicionalmente ha de tenerse

en cuenta que las condiciones que causan el problema también son problemas, definir si son condiciones o una causa importante. (Bardach, E., 2000: 3). Esto será identificado a través de la construcción del árbol de problemas.

En el estudio se planteará si el proceso de formulación del problema del PNF se estructuró al menos con los siguientes pasos: Identificación y delimitación del problema, enunciado del problema, definición conceptual, operacional y línea de base del problema. (Gobierno de Chile, 2009). Para determinar la existencia de este proceso se analizará el documento del PNF. Se establecerá si la identificación y delimitación del problema en el PNF se basó en un diagnóstico y en la definición de la línea base que haya considerado los diferentes actores.

A partir del estudio del diagnóstico base del PNF se identificarán las diferentes problemáticas y si el PNF identificó las soluciones a cada uno de esos problemas. Este paso es determinante para la formulación del problema, si se presentan sesgos o imprecisiones se presentarán posteriormente dificultades para la definición de las alternativas de solución. El diagnóstico debe estar respaldado de información cuantitativa y cualitativa para plantear las líneas de base del problema. Las líneas de base del problema permiten posteriormente la comparación de resultados.

La ausencia de estas características en la definición del problema será adoptada como criterio para la determinar la coherencia del PNF. Objeto principal del análisis de diseño propuesto.

También se establecerá si en el proceso de formulación del problema se llevó a cabo el descarte de las situaciones problemáticas. Se identificará si al formular el PNF se jerarquizaron las problemáticas específicas inmersas en el problema general a través de



criterios de gravedad y urgencia. Conforme al establecimiento de la percepción de todos los actores (Gobierno de Chile, 2009).

Se establecerá si se determinó el nivel de complejidad del problema a través de la fijación de plazos razonables y el establecimiento de medidas para su solución o si por el contrario se planteó como problema una parte del problema, desviando la atención del formulador de la política y la previsión de soluciones presentándose dificultades en el planteamiento de los objetivos (Gobierno de Chile, 2009).

Se establecerá si la definición del problema en el PNF determinó dimensiones e indicadores o por el contrario se planeó de forma vaga y generalizada situación que genera deficiencias en la definición de los objetivos y medidas previstos para su solución. Los problemas en la definición operacional impiden la medición del problema, situación que afecta la determinación de la línea base y afectando la validez de los instrumentos de medición.

Se determinara si el problema se planteó a través de la definición de una línea base y la relación de esta situación con la ausencia de evaluaciones de impacto o resultados el PNF. La determinación de la línea base del problema establece la situación inicial del problema y la realidad que se quiere intervenir. El diagnóstico base debe permitir planear la situación esperada y posteriormente evaluar los resultados de la intervención a través de la comparación con la línea base. La información que se recoge para definir la línea base debe relacionar las diferentes dimensiones del problema.

De acuerdo a lo anterior se determinará si la formulación de alternativas de solución tuvo en cuenta el diagnóstico base del PNF. Si se utilizó la información obtenida sobre las

percepciones del problema y soluciones mostradas por los diferentes actores. La utilización de esta información hará presumir la no existencia de sesgos y la inclusión objetiva de los intereses de los actores.

Se establecerá su en el PNF se realizó una selección entre diferentes opciones que llevo a la elección de la solución prevista en el documento. El planteamiento de alternativas de solución debe obedecer a un proceso técnico y riguroso dirigido por expertos en análisis de información. Es importante también contar con información actualizada sobre el problema ya que esto determina la proposición de alternativas. Para este último aspecto se tendrá en cuenta la fecha de realización de diagnóstico en 2006 el cual fue aplicado a la actualización del PNF en 2010.

Los pasos a tener en cuenta en la formulación de alternativas son los siguientes: Identificación de variables independientes (causa asociadas al problema) Estas variables deberán explicar el problema (variable dependiente).En segundo lugar la elaboración de un modelo causal de relaciones, en este punto se busca representa la relación entre el problema y sus causas.

La identificación y formulación de las alternativas de solución determina las acciones de la política. La pertinencia de las alternativas es fundamenta en su formulación. En esta etapa es importante definir los fines de la política que se diseña y en qué medida se quiere disminuir el problema. Cada una de las variables independientes identificadas es la base para la formulación de alternativas de solución. El orden es identificar las causas y respecto de estas las posibles soluciones. Se tendrá que definir que se quiere combatir si los síntomas o las causas, lo debido es las causas.

Los problemas en la definición de un problema van desde incluir la solución en el problema, asumir causas no reales o la ausencia de un vínculo de la situación indeseada con lo que se expone como causa. El análisis de políticas exige dos actividades una estar pensando y la otra recolectando evidencias. Para centrarse se deben establecer las implicaciones que podrían tener esas evidencias para el entendimiento del problema, en qué medida influyen en la visión del problema y la diferencia entre lo aportarán esos datos (Bardach, E., 2000: 5-12).

Los elementos y características antes expuestos y establecidos ampliamente por la doctrina de análisis y formulación de políticas públicas serán evidenciados en el análisis realizado para la estructuración del árbol de problemas que guiará el análisis subsiguiente.

### **V.2.1. Marco institucional**

Para dar paso al estudio sobre la definición del problema es necesario detenerse antes en el contexto institucional del PNF en las contralorías territoriales. Se relacionarán a continuación las entidades que forman parte de la política y el marco legal que define el rol a través del que operan y se relacionan con las Contralorías Territoriales con el fin de definir el marco institucional.

#### **V.2.1.1 Contexto y estructura del control fiscal territorial**

El control fiscal es una función pública que implica la vigilancia de la gestión fiscal del Estado a través del ejercicio de un control, financiero, de gestión y de resultados fundado en los principios de eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Colombia es un Estado descentralizado hecho que implica que los recursos públicos sean administrados por dos tipos de entidades: las entidades nacionales y las entidades territoriales (municipios, departamentos y distritos). Éstas últimas tienen autonomía para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, que consiste en la prestación de los servicios públicos.

La competencia para ejercer la función pública de control fiscal a los recursos del orden nacional ha sido asignada en el artículo 267 de la Constitución Política de 1991 a la Contraloría General de la Republica. La gestión de los recursos del orden territorial es vigilada por las contralorías territoriales con las mismas atribuciones y competencias para ejercer las funciones atribuidas a la Contraloría General de la Republica. La regla general es que las contralorías departamentales vigilen los recursos de los municipios, sin embargo, existen 26 municipios que cuentan con una Contraloría Municipal Las contralorías distritales vigilan los recursos de su Distrito (Gráfico N° 3.).

La Ley ha categorizado a las Contralorías Territoriales en 4 tipos: Contralorías grandes, medianas, pequeñas y especiales. Adicionalmente estableció una tipología de acuerdo a la competencia territorial que le corresponde: Contralorías Distritales, Municipales y Departamentales que será ña utilizada para este estudio (Auditoría General de la Republica: 2011: 38).

La distribución de las contralorías en el nivel descentralizado colombiano ha sido establecida por la Constitución y la Ley. Colombia tiene 32 departamentos y cada uno de ellos cuenta con una entidad de control fiscal por mandato constitucional. La creación y distribución de las contralorías municipales obedece a la categorización de los municipios. Los concejos

municipales pueden crear contralorías solo en los municipios que se encuentren clasificados en las categorías: especial, primera y de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes.

Según la Ley 607 de 2000 a la categoría primera corresponden los distritos o municipios con población comprendida entre 100.001 y 500.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil 100.000 y hasta de 400.000 salarios mínimos legales mensuales (En adelante s.m.l.v.). Están clasificados en la segunda categoría los distritos o municipios con población comprendida entre 50.001 y cien mil 100.000 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 50.000 y hasta de 100.000 s.m.l.v. En la categoría especial se encuentran los distritos o municipios con población superior o igual a los 500.001 habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen 400.000 s.m.l.v.

En lo que se refiere a la financiación del funcionamiento de las entidades de control fiscal territorial la Ley 617 de 2000 sujetó el monto máximo de gastos de las contralorías territoriales a unos porcentajes que se han definido con base en la categoría a la cual pertenezca el respectivo departamento, distrito o municipio y estableció límites respecto de los ingresos corrientes anuales de libre destinación. Adicionalmente los sujetos vigilados de las contralorías territoriales deben pagar una cuota de fiscalización que se calcula sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior.

En relación con la supresión de las contralorías Distritales y Municipales la Ley prevé que podrían suprimirse cuando desaparezcan los requisitos para su creación, demostrando su incapacidad económica refrendada por la oficina de planeación departamental y/o municipal

según el caso. En los municipios en los cuales no hubiese contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal de estos municipios corresponde a la respectiva contraloría departamental.

En el año 2010 se expidió la Ley 1416 con el fin de adoptar medidas de fortalecimiento del control fiscal, dentro de las medidas adoptadas se aumentaron los límites de gastos que se habían establecido desde el año 2000 para las contralorías distritales y municipales.

La ley 1416 de 2010 estableció la obligación por parte de las contralorías territoriales de destinar como mínimo el 2% de su presupuesto para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.

En cuanto a la vigilancia de las contralorías territoriales la Constitución Política creó una entidad especial para el ejercicio del control fiscal de éstas. La Auditoría General de la Republica es la entidad encargada de vigilar y calificar la gestión de estas entidades e implementar de acciones de modernización con el fin de mejorar la gestión ejercida por éstas.

#### **V.2.1.2 Asambleas Departamentales y Consejos Municipales y Distritales**

Las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales y distritales son corporaciones político-administrativas de elección popular y tienen la función de elegir a los contralores territoriales, según la jurisdicción a la que pertenecen. La elección debe seguir un procedimiento de convocatoria pública y se eligen por un periodo equivalente al del gobernador o el alcalde según corresponda.

El sistema de elección de los contralores ha sido ampliamente criticado por diferentes autoridades como la AGR, la CGR o el Congreso de la República. Dentro de las críticas más frecuentes al sistema de selección de los contralores territoriales se encuentra la pérdida de autonomía por parte del Contralor al ser elegido por sus propios sujetos vigilados. Se suma la coincidencia que existe entre el periodo del contralor y del alcalde o gobernador e incluso de la propia Asamblea O Consejo. La dificultad recae en que se elige un contralor para el gobierno de turno (AGR, 2011).

#### **V.2.1.3 Autoridades Judiciales del orden territorial**

Los Tribunales Superiores del Distrito y el Tribunal de lo Contencioso intervienen en la elección del contralor. La terna que se presenta para elección ante la Asamblea Departamental o el Consejo Municipal está conformada por candidatos presentados por éstas corporaciones.

#### **V.2.1.4 Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP**

El DAFP es la entidad técnica que dirige la función pública en Colombia. Dentro de sus funciones esta la formulación, implantación de las políticas de modernización para la mejora del desempeño de las instituciones. En coordinación con la ESAP diseña la política de formación de los empleados públicos. El DAFP orienta y coordinar la intervención de la ESAP en la ejecución de la política de formación de los empleados públicos.

#### **V.2.1.5 Escuela Superior de Administración Pública – ESAP**

La ESAP es una institución de educación superior que tiene como función brindar formación a la ciudadanía en temas de gestión y administración pública. Esta entidad ofrece programas formativos en educación superior, educación para el trabajo y el desarrollo humano. Desarrolla investigación y asistencia técnica en el ámbito territorial y nacional.

Sumado a esto tiene la función de formular, actualizar y ejecutar el PNF en coordinación con el DAFP. Dentro de las principales funciones relacionadas con la formación de empleados públicos se encuentra la divulgación del PNF, la creación de instrumentos técnicos y metodológicos y el desarrollo de acciones de formación.

#### **V.2.1.6 Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República es el Órgano de Fiscalización Superior de Colombia razón por la que le han sido asignadas las funciones de fijar las directrices para el ejercicio del control fiscal. Las Contralorías Territoriales siguen las directrices sobre control fiscal señaladas por la CGR para el ejercicio de sus funciones.

En el marco del Sistema Nacional de Control FISCAL –SINACOF, la CGR ha asumido dentro de su rol la actividad formativa hacia las contralorías territoriales. Adicionalmente la Ley asignó a ésta entidad la función de brindar acciones formativas para los demás órganos del control fiscal.

Recientemente mediante la Ley 1807 de 2016 creó el Centro de Estudios Fiscales de la CGR cuyo objetivo es: *“El Centro de Estudios Fiscales (CEF), en el ámbito educativo de su competencia, tiene como objetivo realizar y fomentar la investigación que soporte el*



*conocimiento en ciencia y tecnología y a través de ella la formación de alta calidad en materia de vigilancia de la gestión y control de los recursos públicos, propendiendo por la consolidación de una cultura respetuosa de la ética y los principios del Estado Social de Derecho, así como por la preparación de personal altamente calificado, en todos los niveles, en control y vigilancia de la gestión fiscal. Para ello podrá desarrollar y ejecutar proyectos de investigación, programas de estudio, formación, preparación y actualización permanente relacionados con esas materias, apoyado en el desarrollo de tecnologías de la información y la comunicación”.*

El Centro creado retoma las funciones de la antigua Oficina de Capacitación de la CGR y adiciona otras. Mantiene las funciones relacionadas con el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal (En adelante SINACOF). El SINACOF fue creado por la Resolución 5678 de 2010 que estableció a la CGR la responsabilidad de realizar un proyecto articulado de capacitación para las territoriales.

La CGR participa del marco institucional de la PNF de los funcionarios de las contralorías territoriales como órgano superior del control fiscal en Colombia y que establece las directrices para el ejercicio de esa función para el resto de las entidades competentes para ello. En su rol de órgano rector del control fiscal tiene funciones de formación para las contralorías territoriales. La formación que brinda la CGR es de carácter técnico y sus contenidos se restringen a temas relacionados con el control fiscal.

#### **V.2.1.7 Auditoría General de la República**

La AGR es la entidad que ha creado la Constitución Política de 1991 para que ejerza la función de vigilar la gestión fiscal de los órganos de control fiscal, es decir, la CGR y las

Contralorías Territoriales. Adicionalmente la AGR tiene la función de promover e implantar acciones de modernización en las contralorías territoriales, dentro de estas acciones esta la formación de los empleados de las contralorías territoriales.

La AGR desde el año 2007 administra un proyecto de inversión denominado *Academia Virtual* este proyecto ofrece acciones formativas para los funcionarios de las contralorías territoriales como destinatarios principales y de forma subsidiaria a funcionarios públicos de otras entidades estatales. La oferta formativa de la AGR es principalmente de orden técnico para el ejercicio de la función de control fiscal, pero en los últimos años ha ampliado su oferta a temas menos técnicos para mejorar las competencias de los funcionarios.

La AGR al igual que la CGR ejerce un rol en el marco institucional del PNF de las contralorías territoriales al ofrecer acciones formativas a través de recursos asignados por la nación para ese fin específico.

#### **V.2.1.8 Universidades e Institutos de Educación Superior y para el Trabajo**

Las Universidades públicas y privadas y las instituciones de educación para el trabajo intervienen en el marco institucional del PNF a través de la ejecución de las acciones formativas, como terceros que prestan servicios a las entidades del marco institucional de la Política. Generalmente el desarrollo de las acciones se hace a través de la contratación de los servicios de las universidades o institutos de educación para el trabajo, en el caso de los privados. En el caso de las universidades públicas la prestación del servicio de educación se hace a través de convenios interadministrativos.

El rol de las universidades públicas y privadas y las instituciones de educación para el trabajo es fundamental en el marco institucional del PNF debido a que son las ejecutoras de las acciones formativas. La reflexión frente a estos actores del PNF gira en torno a la responsabilidad de estas de brindar acciones de formación con un enfoque de aprendizaje por competencias y el control que sobre esto ejercen las entidades contratantes.

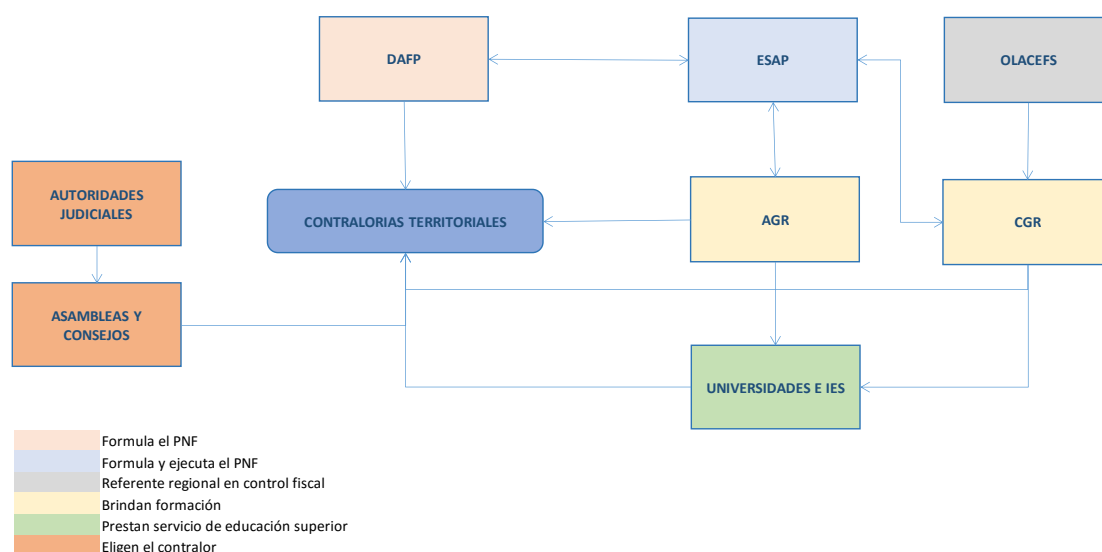
#### **V.2.1.9 Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – OLACEFS**

Es un organismo internacional que agrupa a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Latinoamérica. Su función principal es desarrollar investigación especializada y formación en temas de control fiscal. Tiene distintas categorías de miembros, los miembros plenos son las Entidades de Fiscalización Superior, para Colombia la CGR. Además de los miembros plenos que son aquellos con derechos de voz y voto en las Asambleas, tiene miembros asociados que participan de forma limitada en los beneficios de pertenecer a esta Organización, la Contraloría General de Bogotá y la Contraloría General de Medellín.

La pertenencia a la organización está regulada por una Carta Constitutiva y un Reglamento. Los miembros plenos y asociados deben pagar los derechos de membresía para poder

El rol de la OLACFES en el marco institucional es importante debido a que es un organismo que crea y establece estándares a nivel regional para el ejercicio del control fiscal con el patrocinio de cooperación internacional de organismos como la GTZ, el Banco Mundial, el BID, etc. los cuales solo pueden ser aprovechados por sus miembros quedando fuera de ellos más del 90% de las contralorías territoriales. A continuación se presenta un gráfico que muestra cómo opera el marco institucional

**Gráfico N° 8. Marco Institucional del PNF**



**Fuente: Elaboración propia**

## V.2.2 Definición de actores

La identificación de actores políticos, sociales y económicos tiene como propósito definir quiénes son las personas afectadas o interesadas por la problemática del PNF, tanto directos como indirectos. A continuación se establecerá el mapa de actores del PNF en las Contralorías Territoriales para evitar perder de vista aspectos fundamentales en la comprensión de la problemática.

Este ejercicio busca el planteamiento del sistema de coordinación y relaciones entre los actores en la ejecución de las acciones de formación en las Contralorías Territoriales. Se identificarán los actores directos e indirectos, públicos y privados y la ciudadanía (Gobierno de Chile, 2009). Una vez identificados los actores se identificará el rol que desempeña cada uno en la gestión de la formación y si se relacionan con el PNF de forma directa o indirecta.

Los actores públicos intervienen de forma directa a través de la formulación y ejecución del PNF, la incorporación de empleados en carrera administrativa a las Contralorías Territoriales, el desarrollo de acciones formativas y la gestión de los planes institucionales de capacitación. Otra categoría de actores que intervienen en el PNF de las Contralorías territoriales son los actores públicos que se relacionan de forma indirecta a través de la formulación de los planes de desarrollo nacionales, la disponibilidad de los recursos de inversión para su desarrollo, la introducción de reformas al sistema de control fiscal territorial y la aprobación de los presupuestos departamentales y municipales para las entidades territoriales.

Por otro lado se encuentran los actores privados que se relacionan de forma directa con el PNF en las contralorías territoriales a través de la prestación del servicio de educación y formación para el trabajo. Se representa en el siguiente gráfico.

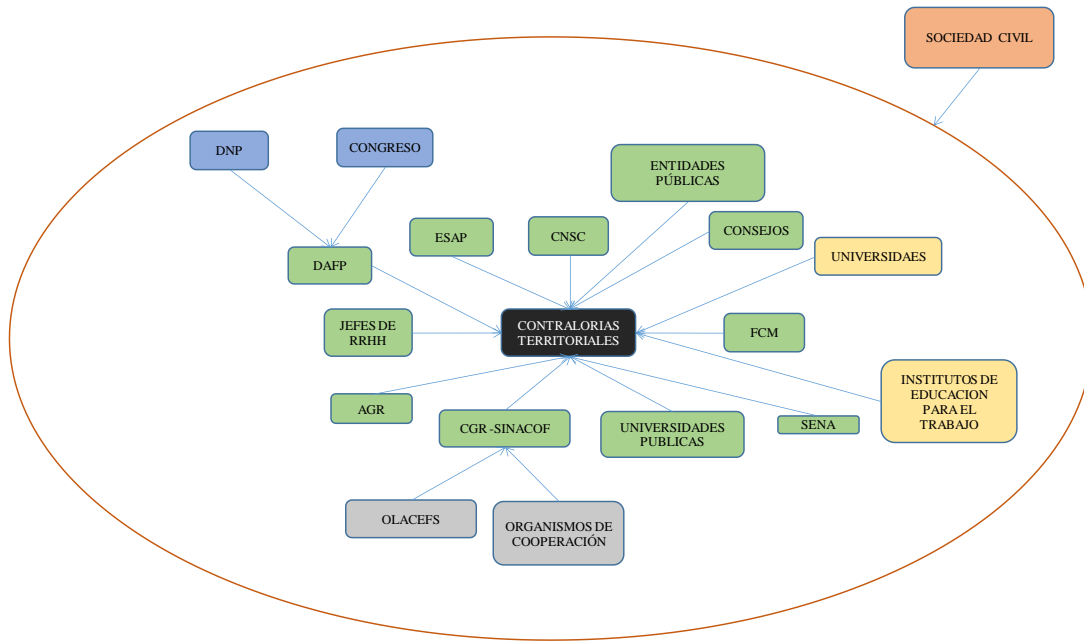
Sumado a los anteriores se encuentran los actores del tercer sector que se relacionan de forma indirecta a través del establecimiento de directrices, desarrollo de investigación y formación para el control fiscal de Latinoamérica y el caribe y la sociedad civil como receptor de los servicios públicos prestados por el Estado.

A continuación se presenta un gráfico que representa las relaciones y roles entre estos actores y la formación de los funcionarios de las contralorías territoriales.

De acuerdo al análisis de los cuestionarios aplicados a las contralorías y de la información proporcionada por la CGR, la AGR, la ESAP y el DAFP Se han obtenido los siguientes resultados:

A continuación se presenta el mapa de actores del PNF en las Contralorías Territoriales:

**Gráfico N° 9. Mapa de Actores del PNF en las Contraloría Territoriales**



**Fuente:** Elaboración propia

El rol de los actores se ha sido definido en los siguientes términos:

| Actores públicos directos  | Actores públicos indirectos                        | Actores privados directos  | Actores indirectos del tercer sector  | Sociedad Civil                         |
|--|--|--|---|--|
| Formulación del PNF  | Formulación de PND + recursos de inversión         | Contratistas prestadores del servicio de educación y formación para el trabajo | Fija directrices, desarrolla investigación y formación para el control fiscal de Latinoamérica y el caribe. | Destinatarios de los servicio públicos |
| Ejecución del PNF  | Reformas al sistema de control fiscal territorial. |  | Desarrollo de acciones de cooperación relacionadas con el control fiscal colombiano                         |  |
| Incorporación de empleados   |  |  |   |  |
| Desarrollo de acciones de formación  |  |  |   |  |
| Facilita acceso a plataforma virtual   |  |  |   |  |
| Gestores de los PIC  |  |  |   |  |
| Aprobación de presupuestos departamentales.  |  |  |   |  |
| Aprobación de presupuestos municipales.  |  |  |   |  |
| Entidades públicas que desarrollan acciones de formación relacionadas con sus competencias |  |  |   |  |

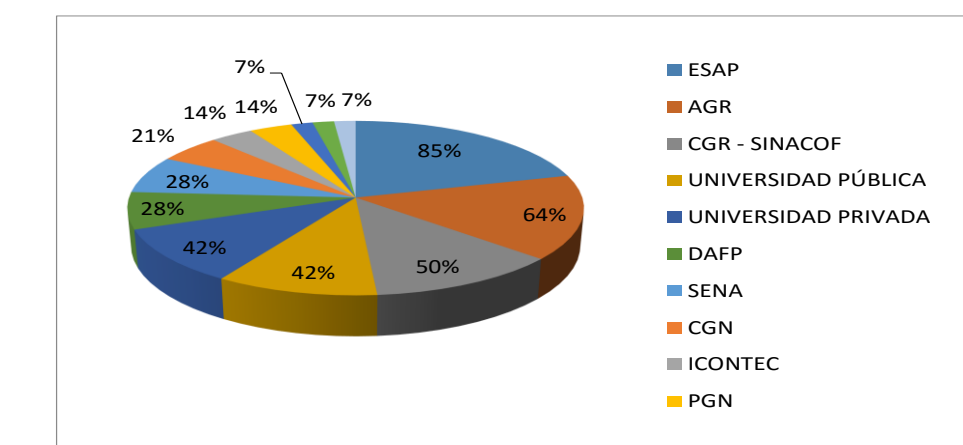
Dentro de la información recolectada en las contralorías territoriales se indagó por los operadores que desarrollan acciones de formación en estas entidades. Según lo señalado por las contralorías territoriales en los cuestionarios aplicados se tomó cada una de las respuestas dadas por las entidades, se procedió a identificar a los operadores y una vez identificados se

realizó una matriz en la que se registró el número de veces que las entidades mencionaban a cada uno de los operadores.

El resultado obtenido es el siguiente: el 23% de los operadores de la formación en las contralorías territoriales son de naturaleza privada, el 7% del tercer sector y el 70% es de naturaleza pública- El sector privado lo conforman empresas privadas, el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación – ICONTEC y las Cámaras de Comercio. El tercer sector lo conforman las universidades privadas. Los operadores de naturaleza pública son las siguientes entidades: Los actores reconocidos por las contralorías territoriales como gestores de acciones de formación son los siguientes: Universidades Públicas, AGR, CGR SINACOF, DAFP, ESAP, SENA, PGN, AGN y CGN.

De acuerdo a lo declarado por las contralorías el porcentaje de intervención de cada uno de estos actores en el desarrollo de acciones de formación es el que se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico N° 10. Operadores de la formación en las contralorías territoriales**



**Fuente:** Elaboración propia

De acuerdo a los porcentajes señalados en el Gráfico N°. 20. El 85% de las entidades reciben formación de parte de la ESAP, el 64% por parte de la AGR, el 50% por parte de la CGR-SINACOF, el 41% por parte de Universidades Públicas, el 42% por parte de Universidades Privadas, el 28% de parte del DAFP, el 28% por parte del SENA, el 21% por parte de la CGN, el 14% por parte del ICONTEC.

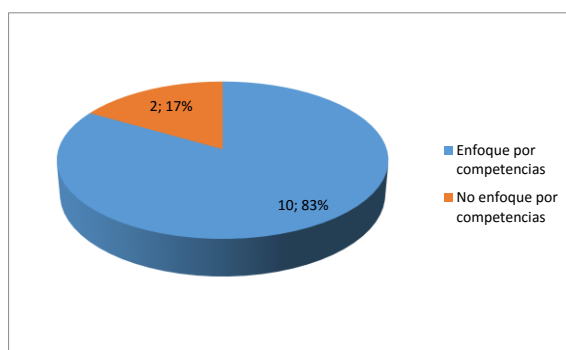
Para este estudio se destacará el rol de la ESAP como operador de las acciones de formación, teniendo en cuenta que hace parte del marco institucional a través de su colaboración en la formulación y el desempeño del rol de ejecutor del PNF. Este punto resulta importante a efectos de relacionar esta información con los datos obtenidos sobre la aplicación del enfoque por competencias en las entidades estudiadas. Se parte de la base de que la ESAP como entidad ejecutora del PNF desarrolla sus acciones formativas aplicando el enfoque por competencias.

En la aplicación de los cuestionarios se ha podido identificar que el 71% de las entidades declaran que desarrollan sus acciones de formación con un enfoque por competencias. Posteriormente se identificó la proporción de este 71% que señala haber recibido acciones de formación por parte de la ESAP. Se identificó entonces que el 83% de estas entidades declaran haber recibido formación de parte de la ESAP. El porcentaje de coincidencia de las entidades que declaran cumplir el enfoque por competencias y a su vez declaran recibir formación de la ESAP se muestra en el siguiente gráfico.

Ç



**Gráfico N° 11. Coincidencia ESAP y Enfoque por competencias en las entidades.**



**Fuente: Elaboración propia**

La coincidencia entre las entidades que reciben acciones formativas por parte de la ESAP y la aplicación del enfoque por competencias en el desarrollo de éstas es del 83%. Estos datos permiten establecer una relación entre la ejecución del enfoque por competencias en las entidades a través de las acciones de formación que brinda la ESAP.

Por su parte, la AGR se representa en un 64% de las entidades a través del desarrollo de acciones de formación y la CGR en un 50%. En la información oficial que ha sido proporcionada por la CGR y la AGR se establece que sus acciones formativas también se desarrollan con un enfoque de aprendizaje por competencias. Respecto del enfoque de aprendizaje utilizado por los demás actores nos constan evidencias en esta investigación.

### **V.2.3 Población destinataria**

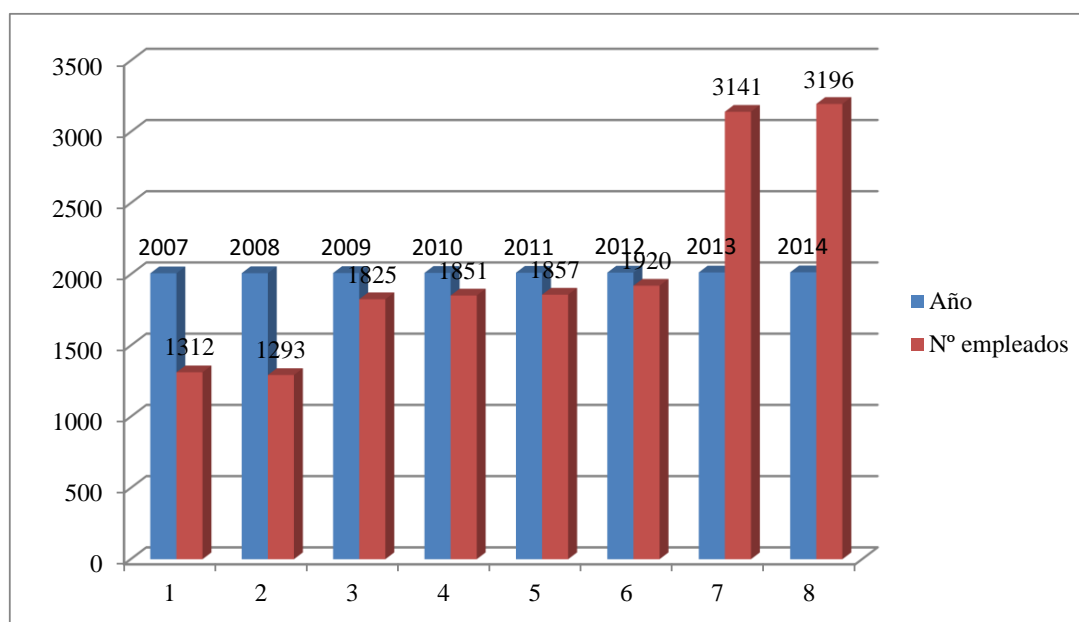
El planteamiento del PNF establece será aplicable a los empleados públicos de las entidades nacionales y territoriales. Sin embargo no se hace una estimación sobre el número de funcionarios. No se establecen datos sobre la población a la que se dirige, si es a todos, en qué periodo, si es gradual, etc. Tampoco hace referencia a las diferentes categorías de

funcionarios o empleados públicos o a sus diferentes formas de vinculación, como es el caso de los empleados vinculados en provisionalidad o contratados.

No se hacen señalamientos sobre la posibilidad de aplicar el PNF en organismos autónomos como las contralorías o a los pronunciamientos del Consejo de Estado sobre las consecuencias de aplicar las reglas generales de la función pública en este tipo de poblaciones. No hace referencia a la población objeto del enfoque diferencial del que habla el PNF, lo que impide establecer acciones específicas para su tratamiento.

En relación con los funcionarios de las contralorías territoriales como destinatarios de las acciones de formación se han obtenido los siguientes datos sobre la población de funcionarios durante los años 2007 a 2014. El grado de crecimiento de las plantas de personal se puede observar en el siguiente gráfico.

**Gráfico N°. 12 – Crecimiento de la población CT – 2007 a 2014.**



**Fuente: Elaboración propia**

Se observa que la población en las contralorías territoriales se ha multiplicado por tres entre 2007 y 2014 pasando de 1312 a 3196 funcionarios. El mayor crecimiento se observa en los años 2013 y 2014. Respecto de año 2012 en el que el total de funcionarios sumaba 1920 se aumentó la población en 1221 funcionarios para llegar a 3141 y en 2014 a 3196.

### **V.2.5 Identificación de necesidades y delimitación del problema en el PNF**

A continuación se realizará un estudio sobre el proceso de formulación del problema en el PNF. Se verificará la existencia de un diagnóstico, los atributos de claridad, brevedad y precisión de su definición, la capacidad de medición del problema y la identificación de causas o variables independientes en el proceso de definición. La verificación de estos elementos se realizará a través de la construcción del árbol de problemas del PNF.

Para entender el proceso del diagnóstico que sirvió de base para la actualización de la política estudiada es necesario detenerse en los antecedentes de la actualización del PNF realizada en el 2010 por el DAFP y la ESAP-

#### **V.2.5.1 Antecedentes para la formulación del problema en el PNF**

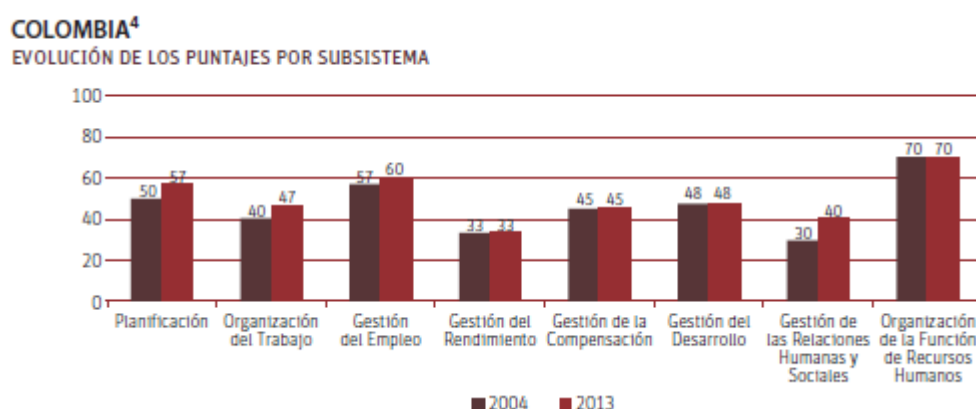
Para analizar este punto se ha realizado una identificación de los diferentes diagnósticos realizados en relación con la política de formación de empleados públicos en Colombia, se hará referencia fuentes adicionales a las descritas en el PNF.

El Banco Interamericano de Desarrollo BID realizó un diagnóstico del servicio civil en Latinoamérica que comprendía los años 2004 a 2013. Para este ejercicio identificaron 8 subsistemas del servicio: Planificación, Organización en el trabajo, Gestión del empleo,

Gestión del rendimiento, Gestión de la compensación, Gestión del desarrollo, Gestión de las relaciones humanas y sociales y Organización de la función de recursos humanos

A continuación se presenta el avance de Colombia en cada uno de los subsistemas.

**Gráfico N°13: BID – Evolución de los puntajes por subsistema en Colombia**



**Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo**

Según lo identificado por el BID, para el 2004 el servicio civil en Colombia tenía las siguientes características: Las disposiciones de la Constitución de 1991, las Leyes 443 de 1998 y 27 de 1992 no habían logrado plasmarse en un sistema de gestión de recursos humanos integrado y meritocrático. La promulgación de la Ley 909 de 2004 institucionalizó el sistema de empleo público. Se crearon organismos como la CNSC y el DAFP. Se dio paso a la implantación de políticas específicas sobre la gestión de los recursos humanos y a la publicación de convocatorias para acceso a empleo público, se crearon sistemas específicos de carrera y se implantó el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público SIGEP (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013).

Para el año 2004 se destaca la implantación del sistema del mérito, después de 10 años de la promulgación de la Constitución de 1991 en la que se incluyó esta responsabilidad. Se realizaron los primeros concursos de mérito para acceso al empleo público. La organización

de la función de los recursos humanos es uno de los aspectos en los que se destacó Colombia con la introducción de mejoras y la inclusión de las competencias en los perfiles de puestos de trabajo.

La formación como parte del sistema de gestión de recursos humanos se encuentra analizada en el subsistema de gestión del desarrollo, para el cual Colombia se mantuvo sin avances.

El antecedente más importante del PNF es la firma en 2003 por parte de Colombia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ha sido el fundamento básico de la actualización del PNF en 2010. El Decreto 682 de 2001 había adoptado el anterior Plan de Formación y Capacitación de Servidores Públicos, sin embargo la influencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en la definición de PNF fue un impulso a los actores institucionales para adecuar los instrumentos de la gestión de los RRHH a sus postulados.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública estableció como premisa principal la profesionalización de la Función Pública para el logro de un mejor Estado (Andes, 2013). La adhesión de Colombia a la Carta le significó enfrentar retos en la gestión de los recursos humanos del sector público, para ajustarse al modelo plasmado en la Carta y que ha sido la base del sistema de empleo público en Colombia reglamentado por la Ley 909 de 2004

De acuerdo a la Carta se entiende por **profesionalización** del funcionario público la garantía de que cuente con los siguientes **atributos**: mérito, capacidad, vocación de servicio, eficacia

en el desempeño de su función, responsabilidad, honestidad y adhesión a los principios y valores de la democracia.

La Carta se refirió a la capacitación y a la formación como acciones con fines diferentes. Definió la capacitación como un complemento de la formación inicial para adaptarse a la evolución de las tareas y los cambios organizativos, mejorar el rendimiento y apoyar el crecimiento profesional. Sobre la formación señala que debe desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades de la organización y basarse en diagnósticos de necesidades. Adicionalmente, señaló la necesidad de evaluar la inversión en formación en relación con los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes y la relación entre resultados y costos e impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.

En este estudio no se realizará diferenciación alguna entre capacitación y formación, sino estos dos conceptos que se agruparan bajo el término formación.

Del estudio de las fuentes documentales se ha podido establecer que la adopción del PNF es consecuencia de un consenso por parte de los países de la región en torno a la necesidad de adoptar políticas para lograr la profesionalización del empleo público. En Colombia se adoptaron varias acciones como la adopción del Sistema de información SIGEP, la promulgación de la Ley 909 de 2004, la creación del DAFP y la promulgación del Plan Nacional de Formación a través del Decreto 4665 de 2007 que actualizó el Plan y lo adaptó a las orientaciones de la capacitación por competencias.

### **V.2.5.2 Diagnóstico para la actualización del PNF**

Por otro lado, del estudio del PNF se ha podido establecer que la definición del problema obedeció a la realización de un diagnóstico por parte del DAFP y la ESAP en el proyecto “*Construcción Participativa de Lineamientos para Redimensionar la Política Estatal de Formación y Capacitación para los Empleados Públicos: Perspectiva de la educación no formal e informal*”. La primera fase del diagnóstico se realizó entre enero y diciembre de 2006 a través de la aplicación de una encuesta a 220 municipios, adicionalmente se analizó otra encuesta sobre capacitación realizada entre 2005 y 2006 a las entidades del orden nacional. Dentro de los aspectos más relevantes identificados se encuentra la existencia de brechas de capacidad institucional entre las entidades territoriales y las nacionales.

Lo anterior, conllevó a definir los problemas en el nivel territorial, entre los que se destacan: el desconocimiento en el desarrollo de acciones públicas de la diversidad cultural, étnica y social existente en el país. Se señala adicionalmente que las entidades únicamente se limitan a lo operativo y administrativo y al cumplimiento de las tareas rutinarias. Esta circunstancia es atribuida a que la normativa que regula su función productiva, genera ineficiencia por el exceso de trámites. Se señala en el diagnóstico realizado que los funcionarios laboran con el objetivo de evitar sanciones por parte de los organismos de control y existen debilidades de índole actitudinal y motivacional.

A nivel nacional el diagnóstico identificó que las entidades siguen los lineamientos establecidos en PNF, pero no los practican de forma rigurosa, argumentado en que un 90% adopta el plan de capacitación, pero solo el 52% adelanta un ejercicio técnico para la identificación de las necesidades. De forma adicional, se observó que del 92% de las entidades que hacen uso de los mecanismos de evaluación de la capacitación, solo el 23%

evalúa el impacto del aprendizaje en el desempeño del empleado y la institución. Para el DAFP, es claro que la evaluación del impacto, es un tema que todavía no ha sido desarrollado en las entidades, entre otras razones, por la inexistencia de indicadores para medir el desempeño de las entidades mismas y de sus funcionarios.

En cuanto a la formulación e implementación de los Planes Institucionales de Capacitación (en adelante PIC), según lo descrito en el diagnóstico se identificó como retos en la gestión de la capacitación de estas entidades aspectos como: la aplicación de la metodología, la falta de personal para el manejo del programa y el desinterés de los funcionarios.

Para el 2010, según los datos recolectados por el DAFP, el 60% de las entidades del orden nacional ha implementado el PIC, y solo el 6% de las entidades territoriales logró este beneficio, de manera que la principal necesidad expresada por estas entidades es la formación para la formulación adecuada de los PIC.

Para efectos de esta investigación se han tomado como base las necesidades expuestas en el diagnóstico y los resultados de la encuesta de evaluación del PNF realizada por el DAFP en 2013. Se ha realizado un ejercicio para agrupar los problemas en 10 categorías con sus causas y efectos. Es importante destacar que el PNF no expone el problema a través de una metodología que haya diferenciado causas, problemas y efectos. En el Anexo No.76 se pueden observar la desagregación realizada en el desarrollo de esta investigación para la categorización de los problemas.

A continuación se presenta la desagregación de cada una de las categorías. El fin de este ejercicio es establecer las problemáticas diagnosticadas en el 2006 y luego verificar con el



análisis de los datos de la gestión de la formación en las contralorías si estas problemáticas aún subsisten en las entidades.

1. Problemas institucionales definidos como falta de capacidad por parte de las entidades para gestionar adecuadamente los procesos de formación.
2. Problemas de planeación de los procesos de formación.
3. Problemas en la definición de los problemas debido a que se plantea la formación como respuesta a problemas que desbordan el alcance de este tipo de acciones.
4. Problemas en la definición de objetivos de la formación por falta de ajuste entre éstos y las necesidades de formación existentes, sumado a la imposibilidad de medición de sus resultados.
5. Problemas de actualización de la política, dado que se opera con una política desactualizada.
6. Problemas de financiación dado que las entidades no destinan suficiente presupuesto para formación de sus empleados.
7. Problemas en el enfoque de los contenidos dado que éstos no representan una oferta formativa con enfoque diferenciado.
8. Problemas de cobertura dado que los procesos de formación excluyen a los empleados que laboran a través de contratos de prestación de servicios y provisionalidad.
9. Problemas con uso de los instrumentos técnicos previstos por el PNF.
10. Problemas por la ausencia de mecanismos de control.

Se puede concluir en este punto que la actualización del PNF en 2010 obedeció a un diagnóstico realizado en las entidades territoriales y nacionales. Sin embargo no se evidencia en el documento el desarrollo de una metodología que permita diferenciar causas, efectos,

sub problemas y problema principal, debido a esto en el análisis ha sido necesario categorizar los problemas para su posterior análisis en el estudio de caso.

La ausencia de la metodología para la delimitación y definición del problema genera que este no se haya definido de forma clara, breve y precisa. Adicionalmente a lo largo del documento se observa como que en todos los casos el problema se ha planteado como ausencia de medios o recursos. También se ha podido establecer que en muchos casos se atribuye a la formación la capacidad de resolver problemas que desbordan su alcance. No se establecen relaciones para coordinar las acciones con el desarrollo de otros programas o políticas que pueden contribuir a combatir las causas de los problemas, como el caso de la falta de recursos o las brechas de capacidad institucional que no es posible resolver únicamente a través de acciones de formación.

La forma en que se plantea el problema en el PNF impide la posterior medición de resultados de la intervención pública. No se pudo identificar la existencia de una línea base respecto de cada problema por lo que posteriormente resulta imposible comparar o determinar la existencia de avances o mejoras que sean atribuibles a la ejecución del PNF.

A continuación se presenta una tabla que reúne las condiciones mínimas adoptadas en esta investigación a partir del estudio de la teoría sobre formulación de problemas públicos. La tabla muestra si se identificó o no que el proceso de formulación del problema del PNF se cumple con las condiciones mínimas adoptadas para el estudio.

**Tabla N° 5 Identificación de condiciones para la definición de un problema público.**

| Condiciones Mínimas para la formulación del problema público | SI | NO | Observaciones  |
|--|----|----|--|
| Obedece a un diagnóstico                                     | X  |    | Se basó en un diagnóstico a entidades del orden territorial y nacional   |
| Especificidad  |    | X  | A lo largo del documento se hace un relato de necesidades expresadas por las entidades, pero no se especifica cual es el problema principal y los subproblemas |
| Grado de relevancia social                                   | X  |    | Se hace énfasis en la importancia de formación para generar calidad en la prestación de los servicios públicos.  |
| Nivel de complejidad   |    | X  | No se establecer relaciones de causalidad en terminas de causa y efecto  |
| Precedentes históricos                                       | X  |    | Carta Iberoamericana de la Función Pública.  |
| Evaluable  |    | X  | No se identifica linea base de las problemáticas   |
| Relaciones de causalidad                                     |    | X  | No diferencia causas, problemas y efectos  |

**Fuente: Elaboración propia**

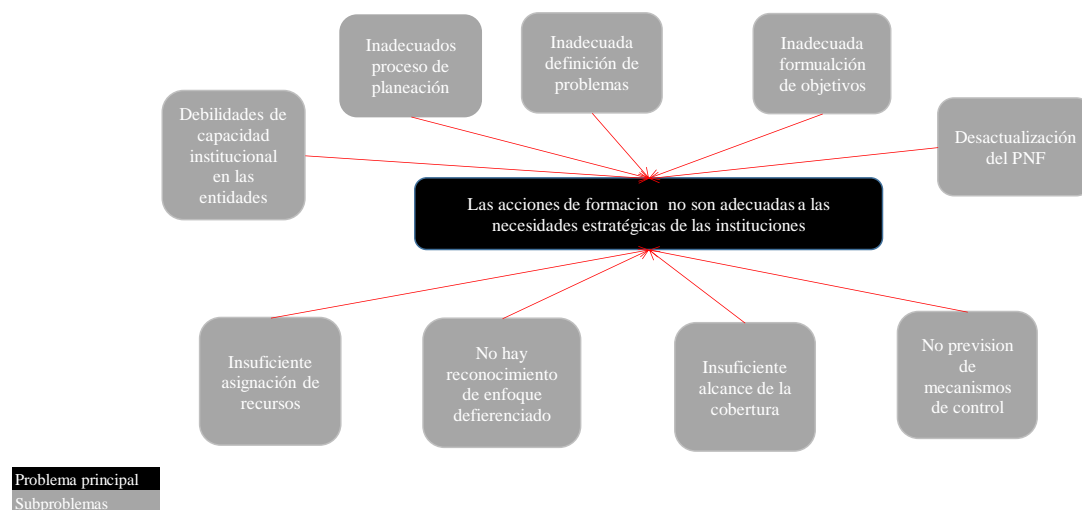
Con fundamento en lo expuesto sobre los problemas planteados en el PNF se dará inicio al análisis del problema de la política de formación en las contralorías territoriales a partir del análisis de datos y fuentes documentales, legislativas y respuestas a los derechos de petición por parte de las entidades estudiadas. La información que será analizada permitirá identificar los problemas existentes en relación con la gestión de la formación en estas entidades y si éstos se identifican con la categorización de problemas planteados en el diagnóstico base que dio origen al PNF.

### V.2.5.3 Propuesta de árbol de problemas del PNF

A continuación se presenta el resultado del análisis sobre el proceso de formulación del problema en el PNF. Para poder definir la existencia de las condiciones mínimas se ha realizado un ejercicio de estructuración e identificación de problema principal y los sub problemas con sus causas y efectos. Esto ha permitido agrupar las problemáticas en categorías que serán posteriormente objeto de identificación en el estudio de caso de las contralorías territoriales.

En primer término se presenta el diagrama principal y los sub problemas identificados a partir de la información establecida en el diagnóstico base del PNF.

**Gráfico N°. 14 Problema principal y sub problemas**



**Fuente: Elaboración propia**

Para el establecimiento de las causas y efectos se han tomados los sub problemas que han sido categorizados y se ha realizado una interpretación de las necesidades expuestas por las entidades territoriales identificando cusa y efectos respecto de cada uno de los sub problemas. Se han plasmado en la siguiente tabla que representa el árbol de problemas.

Tabla N°. 6 Construcción del Árbol de problemas del PNF

| CAUSAS  | PROBLEMAS<br>Institucionales   | EFFECTOS   |
|---|--|--|
| Existen debilidades de capacidad institucional en las entidades   | Las entidades no tienen capacidad para gestionar adecuadamente los procesos de formación.  | No se desarrollan procesos de formación  |
| <b>Planeación</b>   |  |  |
| El proceso de formación no responde a objetivos estratégicos de la institución  | Poca uniformidad en el diseño de procesos estratégicos que faciliten alinear las necesidades de las organizaciones con las expectativas de capacitación de       | Las acciones de formación se desarrollan de forma desorganizada  |
| El proceso de formación no se coordina con el proceso de RRHH   | La evaluación de desempeño no se utiliza para obtener datos sobre necesidades de formación.  | El proceso de formación no se vincula con los instrumentos e insumos del proceso de RRHH                               |
| <b>Definición de problemas</b>  |  |  |
| Se identifican problemas que no tiene una relación de causalidad directa con la formación   | Se plantean problemas que la formación no puede solucionar   | Las acciones ejecutadas por las entidades no resuelven los problemas planteados por la Política                        |
| <b>Objetivos</b>  |  |  |
| La definición de los objetivos es ambiciosa   | Los objetivos no se ajustan a las necesidades sobre formación de los empleados   | La entidades no implantan acciones ajustadas a los objetivos   |
| La definición de los objetivos es abstracta   | Los objetivos no se pueden medir   | No se puede medir la eficacia de la política   |
| <b>Actualización</b>  |  |  |
| El PNF no ha sido actualizado desde 2010  | Se opera la formación con una política desactualizada  | Se ejecuta una Política formulada para un entorno y una realidad de hace 17 años                                       |
| <b>Mecanismos de financiación</b>   |  |  |
| EL PNF no cuenta con un mecanismo de financiación para el desarrollo de sus objetivos.  | Los procesos de capacitación no cubren a toda la planta de personal.   | Las entidades nos destinan el presupuesto suficiente para gestionar adecuadamente la formación                         |
| <b>Enfoque de contenidos</b>  |  |  |
| Falta de reconocimiento de las exigencias de la cultura territorial   | No existe una oferta formativa con un enfoque regional que reconozca las diferencias de los territorios  | El desarrollo de la formación no aporta a la solución de las problemáticas propias de cada región.                     |
| La formación que se demanda se relacionada con actividades operativas, administrativas, cumplimiento de tareas y actividades rutinarias o de orden normativo. | La oferta de formación no abarca temas relacionados con modernización de las entidades.  | La oferta en formación es repetitiva y poco innovadora   |
| No se crean Planes Institucionales de Capacitación adecuados a la naturaleza funcional de las entidades 10.   | Inexistencia de capacitación para el desarrollo de funciones técnicas y específicas de las entidades.  | No se desarrollan competencias específicas requeridas por las entidades para el desarrollo de su función               |
| No hay oferta de formación para competencias actitudinales  | La evaluación de desempeño no se utiliza para obtener datos sobre necesidades de formación.  | No hay desarrollo de competencias actitudinales  |
| <b>Cobertura</b>  |  |  |
| La cobertura en formación no es suficiente para todo el personal  | Hay necesidades de conocimientos y habilidades para el desarrollo de las funciones.  | Las entidades no tienen un buen desempeño  |
| Existen limitaciones legales para abarcar a toda la población de servidores públicos que laboran en las entidades   | Los procesos de capacitación no cubren a excluyen a los contratistas y provisionales.  | No se brinda formación a la población potencialmente formable  |
| <b>Instrumentos técnicos</b>  |  |  |
| No hay conciencia sobre la importancia de la aplicación de los lineamientos conceptuales y metodológicos del PNF  | La proporción de entidades que cumple los lineamientos del PNF es baja.  | La formación se convierte en un proceso de baja importancia para sus ejecutores  |
| <b>Mecanismos de control</b>  |  |  |
| No hay mecanismos coactivos para la adopción del PIC por parte de las entidades   | La proporción de entidades que adopta el Plan Institucional de través de una estructura técnica.   | No se emplea el PIC como mecanismo de planeación de la formación   |
| No hay mecanismos coactivos para obligar a las entidades a realizar diagnósticos de necesidades de formación  | La proporción de entidades que realiza diagnósticos de necesidades de formación es baja.   | El desarrollo de la formación no responde a las verdaderas necesidades de la institución                               |
| No hay mecanismos coactivos para obligar a las entidades a conformar Proyectos de Aprendizaje en Equipo.  | No se aplica la Metodología Proyecto de Aprendizaje en Equipo  | La formación no se desarrolla con un enfoque basado en problemas   |
| No hay mecanismos coactivos para obligar a las entidades a evaluar los Planes Institucionales de Capacitación   | La evaluación del Plan Institucional de Capacitación, el porcentaje de entidades que evalúan la gestión de la formación es del 1% a nivel nacional y del 0,31% a | No se conoce la eficacia de las acciones formativas desarrolladas  |
| No hay mecanismos de control de calidad respecto de la formación desarrollada por los diferentes actores  | La oferta formativa no tiene estándares de calidad.  | La formación se desarrolla por actores que no cumplen con los lineamientos técnicos y conceptuales previstos en el PNF |

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la identificación de problema principal y sus los problemas, el establecimiento de las causas y efectos se ha establecido la categorización de los problemas que será guía para el análisis de los datos en el estudio de caso, Esta clasificación servirá para identificar si los

problemas persisten o no en las entidades a través del estudio de datos cuantitativos y cualitativos y las respuestas entregadas por las entidades en los cuestionarios desarrollados.

### **V.2.6 Identificación y delimitación del problema en las Contralorías Territoriales**

A partir de la clasificación de problemas extraídos del PNF se diseñó un cuestionario que fue aplicado a las contralorías territoriales del país. El cuestionario aplicado indagó por situaciones<sup>3</sup> que fueron definidas a partir de la construcción del árbol de problemas antes presentado.

El cuestionario realizado a través de derecho de petición indagó por los siguientes temas: Evaluaciones de impacto de los aprendizajes en la mejora de la calidad de las contralorías territoriales, evaluaciones de impacto en el rendimiento de los funcionarios, cobertura, operadores de las acciones de formación, desarrollo del enfoque diferenciado en los contenidos de las acciones formativas, utilización del enfoque por competencias, utilización del PIC como instrumento de gestión de la formación, utilización de los PAES como instrumento de gestión de la formación y utilización de diagnósticos de necesidades para el desarrollo de los planes de formación.

El cuestionario se aplicó en las 62 entidades obteniendo respuesta de 30 entidades, es decir el 48% de las entidades. Las problemáticas relacionadas con cobertura, enfoque temático y mecanismos de financiación, control y coordinación se analizaron con datos cuantitativos y

---

<sup>3</sup> Ver Anexo N 69 – Ficha Técnica cuestionario por derecho de petición a las Contralorías Territoriales

cualitativos proporcionados por Auditoría General de la República y la Contraloría General de la República a través de cuestionarios aplicados mediante derecho de petición<sup>4</sup>.

A continuación se presentan los resultados del análisis de los cuestionarios. Los cuestionarios analizados fueron respondidos por 30 contralorías territoriales. De las 30 Contralorías que dieron respuesta a los cuestionarios 12 son departamentales, 16 municipales y 2 distritales. Por tanto el porcentaje de respuesta de las Contralorías Departamentales fue del 37%. El porcentaje de respuesta de las Contralorías Municipales fue del 61% y el porcentaje de respuesta en las Contralorías Distritales fue del 50%.

El 30% de las entidades respondieron no contar con información disponible sobre la gestión de formación. Lo que evidencia que los sistemas de información en las contralorías territoriales para salvaguardar la trazabilidad de estos procesos son inexistentes o inadecuados y requieren ser contruidos. En muchas entidades se dio respuesta indicando que se debía verificar la existencia de la información en el archivo histórico.

A continuación se presenta el resultado consolidado de cada uno de los criterios por los que se indagó en los cuestionarios aplicados en las contralorías territoriales. Se tuvieron en cuenta únicamente los datos aportados por las 21 entidades que indicaron disponer de información y que dieron respuesta a las preguntas formuladas. Es decir el 70% de las entidades que respondieron los cuestionarios.

---

<sup>4</sup> La ficha técnica de los cuestionarios aplicados en las CGR y la AGR puede consultarse en los Anexos 70 a 73.

La tabulación de los datos se realizó de la siguiente forma. Se clasificaron los conceptos más importantes contenidos en el cuestionario y se asignaron valores. Se asignó 1 a cada respuesta positiva y 0 a las respuestas negativas o sin respuesta. De acuerdo a este criterio se analizó cada uno de los cuestionarios asignaron los valores correspondientes. Los porcentajes que se detallan a continuación dan cuenta de la presencia de cada criterio en las entidades territoriales. El consolidado se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla N° 7. Análisis de la permanencia de los problemas identificados en el PNF en las Contralorías Territoriales**

| Criterio Evaluado   | Resultados |
|---|------------|
| Evaluaciones de impacto en la mejora de la calidad de las entidades | 9.5%       |
| Evaluaciones de impacto en el rendimiento del empleado              | 9.5%       |
| Enfoque diferenciado  | 0%         |
| Enfoque por competencias  | 38%        |
| Identificación de competencias a fortalecer en los PIC              | 28%        |
| Identificación de competencias en los funcionarios                  | 38%        |
| Desarrollo de enfoque por competencias por parte de los operadores  | 14%        |
| Mecanismos de control del enfoque por competencias                  | 23%        |
| Utilización del PIC   | 14%        |
| Utilización de PAES   | 4%         |
| Diagnósticos de necesidades   | 19%        |

#### **Elaboración propia**

A continuación se realizarán algunas observaciones respecto de los resultados evidenciados en los cuestionarios sobre cada uno de los criterios.

1. Evaluaciones de impacto de la formación en la mejora de la calidad de las contralorías territoriales

De acuerdo a lo contestado por las contralorías territoriales solo un 9.5% declaran realizar evaluaciones de impacto de la formación en la mejora de la calidad en el desempeño de las



entidades. Sin embargo se observa que a pesar de haberse indagado por la forma en que se realiza la evaluación de impacto éstas refieren a documentos que no dan cuenta de la metodología utilizada.

En este criterio es importante destacar que en muchos casos las entidades relacionan la realización de evaluaciones de impacto de la formación con la existencia de certificaciones de calidad otorgadas por entidades certificadoras. Este hecho evidencia un desconocimiento alto respecto de lo que se considera una evaluación de impacto.

Otro hecho a resaltar es que las entidades responden que han realizado evaluaciones de impacto y hacen referencia a las evaluaciones de satisfacción de la acción formativa. Este hecho evidencia que en algunas oportunidades las entidades confunden la realización de encuestas de satisfacción con la valoración del impacto de los programas.

El análisis lleva a concluir que en las contralorías territoriales no existe calidad sobre los objetivos y beneficios de una evaluación de impactos en la formación de sus funcionarios y la forma de relacionarla con la mejora de la calidad de la institución.

## 2. Evaluaciones de impacto del aprendizaje en el rendimiento del empleados

Se observa en los resultados que sólo un 9.5% de las entidades declaran la realización de evaluaciones de impacto del aprendizaje en la mejora del rendimiento del empleado. Sin embargo, se observa que en algunos casos las entidades refieren al uso de instrumentos que miden el desempeño de la entidad y no el del empleado, como es el caso de los informes de gestión que por ley deben rendir las entidades públicas colombianas cada año. En otros casos las entidades equiparan la realización de evaluaciones de impacto al desempeño de la

institución con la realización de evaluaciones de impacto en el rendimiento de los funcionarios.

Un aspecto recurrente en las respuestas de las entidades es la referencia al uso de la evaluación de desempeño del empleado como instrumento para medir el impacto de la formación en su rendimiento. Es un hecho positivo debido a que ésta es la herramienta idónea para realizar mediciones sobre el rendimiento de los empleados. Sin embargo de los datos aportados por las contralorías territoriales no fue posible identificar las relaciones causales previstas en las evaluaciones de desempeño para asociar los resultados de las acciones formativas con la mejora del rendimiento de los empleados.

### 3. Enfoque diferenciado

El no reconocimiento de las diferencias regionales e institucionales presentes en la administración pública colombiana fue una de las necesidades expresadas de forma más reiterada en el diagnóstico de necesidades realizado en 2006 y que sirvió de base para la actualización del PNF en 2010. Se ha observado que de forma coherente este aspecto fue previsto en uno de los objetivos específicos previstos en el PNF. El objetivo Específico N° 4 estableció: “Orientar las acciones hacia el reconocimiento y fortalecimiento de los valores y procedimientos administrativos propios de cada uno de los grupos étnicos y sociales, **con miras a lograr una administración pública que integre la realidad cultural de la nación**”.

Sin embargo este aspecto es el más crítico de todos ya que ninguna de las contralorías territoriales manifestó utilizar algún tipo de enfoque diferenciado en el desarrollo de sus

acciones formativas. El resultado en esta pregunta fue del 0%. Es el criterio más bajo ya que ninguna de las entidades conoce este propósito del PNF. Resulta preocupante debido a que el enfoque diferenciado fue uno de los propósitos planteados en el PNF para la reducción de brechas entre las regiones.

Se puede evidenciar que el PNF reconoció la necesidad de implantar un enfoque diferenciado y ajustado a las necesidades territoriales, sin embargo de forma contradictoria establece los ejes temáticos que deben orientar la planeación y ejecución del PIC de forma general. En la estructura del PNF no se observa la previsión de acciones que desarrollen este objetivo.

Dentro de las preguntas de investigación planteadas inicialmente se indagó sobre la previsión de acciones que se adaptaran a las necesidades propias de los territorios en los que operan las contralorías territoriales. Se buscaba identificar si la política había previsto diferentes respuestas a los diferentes problemas diagnosticados (López Sanchez, 2014)

#### 4. Utilización del enfoque por competencias en el desarrollo de las acciones formativas por las Contralorías Territoriales

El 38 % de las entidades declaran que las acciones formativas cumplen con un enfoque de aprendizaje por competencias. En todos los casos hacen referencia a la implantación del PIC para su desarrollo, este hecho es coherente debido a que el PIC, junto con los PAES, han sido los instrumentos creados por el PNF para aplicar el enfoque por competencias. Sin embargo, en algunos casos resulta contradictorio debido a que el principal instrumento previsto por el PNF para desarrollar el enfoque de competencias y aprendizaje orientado a la resolución de problemas en el puesto de trabajo son los PAES. Son el instrumento previsto para la

identificación de los problemas a resolver y brindar un enfoque práctico al aprendizaje a través de la participación en grupos para la identificación de problemas y soluciones.

#### 5. Identificación de competencias para fortalecer en los PIC

Se indagó en el cuestionario aplicado sobre la identificación o no por parte de las Contralorías de las competencias que se deben fortalecer en sus funcionarios para el desarrollo de los planes de capacitación. Esta pregunta tuvo como objetivo establecer una relación con la pregunta en la que se indagó sobre si las acciones formativas que se desarrollan en estas entidades cumplían con un enfoque de aprendizaje por competencias en la que se obtuvo un 38% de respuesta positiva.

El 28% de las entidades declararon que sí realizan una identificación las competencias que necesitan fortalecer en los funcionarios y que son incluidas en los PIC. Sin embargo, en la mayoría de los casos cuando las entidades especifican sobre las competencias hacen relación a las definidas en los manuales de funciones de las entidades de manera genérica para la descripción de puestos de trabajo, no hacen alusión a la identificación de competencias específicas a fortalecer para la planeación de los PIC.

En teoría el enfoque por competencias aplicado de forma rigurosa exige la identificación de habilidades específicas y ajustadas a los problemas que surgen en el desarrollo diario de las labores, por lo que no es riguroso señalar que las competencias genéricas son las mismas que se deben incluir todos los años en la planeación de PIC. Estas son una base pero no pueden ser tomadas de forma estática sino que varían al igual que varían los problemas que surgen para los empleados en el puesto de trabajo.

En teoría el porcentaje de respuesta debería ser equiparable, por lo que esta diferencia lleva a concluir que el enfoque por competencias no se aplica en las entidades de forma estandarizada. Adicionalmente no se hace referencia a la utilización de ninguna metodología para la identificación de las competencias, como se señaló anteriormente las entidades hacen referencia a un solo ejercicio de identificación de competencias, la establecida en el manual de funciones de las entidades.

## 6. Identificación institucional de competencias

En el cuestionario también se indagó sobre la realización de una identificación institucional de competencias. Es decir, la identificación referida por las contralorías en la pregunta inmediatamente anterior.

El 38% de las contralorías territoriales declaran que su institución ha identificado las competencias que deben tener los funcionarios para el ejercicio de sus funciones. Es decir que coincide con la respuesta sobre la aplicación del enfoque por competencias en el mismo porcentaje.

Sobre este particular es interesante destacar que el 100% de las entidades cuentan con manuales de funciones, se afirma que todas las entidades cuentan con la identificación de las competencias genéricas ya que la Ley lo ha establecido. Estos manuales de funciones describen las competencias requeridas en los diferentes puestos de trabajo. Se puede afirmar entonces que la no declaración de la identificación de competencias puede obedecer a la falta de conciencia o al desconocimiento por parte de los funcionarios del concepto de competencia y su relación con las acciones de formación.

## 7. Desarrollo del enfoque por competencias por parte de los operadores

Se indagó en los cuestionarios aplicados a las Contralorías Territoriales sobre la aplicación del enfoque por competencias por parte de los operadores de las acciones formativas en su contraloría. Para contextualizar es necesario señalar que las Contralorías Territoriales reciben acciones formativas por parte de diferentes operadores, situación que se evidenció en la descripción del mapa de actores. Esta pregunta busca establecer si las Contralorías son conscientes de esta situación, es decir que la aplicación del enfoque debe ser un requisito a cumplir por parte de todos los operadores independientemente de su naturaleza, publica, privada o del tercer sector.

El 14% de las entidades respondió que sus operadores cumplen con el enfoque por competencias en el desarrollo de las acciones formativas que les son encomendadas. Estos resultados son incoherentes dado que no se equipara con las respuestas dadas por las entidades en las demás preguntas relacionadas con la aplicación del enfoque por competencias. Estos porcentajes deberían coincidir ya que no es coherente que un porcentaje de las entidades afirme aplicar el enfoque por competencias pero por otro lado señalen en un porcentaje más bajo que los distintos operadores aplican el enfoque por competencias.

## 8. Utilización de mecanismos de control para asegurar el enfoque por competencias

Se indagó en el cuestionario sobre la forma en la que las Contralorías garantizan que las acciones formativas cumplan con el enfoque de aprendizaje por competencias. Con el fin de

evidenciar si existen o no mecanismos de control sobre la aplicación del enfoque por parte de los operadores y por ellas mismas cuando desarrollan sus propias acciones formativas.

El 23% de las entidades declaran utilizar mecanismos de control para asegurar que los operadores de la formación emplean el enfoque por competencias. El 7% declaró que el mecanismo de control se utiliza en los estudios previos que forman parte del trámite contractual previsto por las entidades. El resto de las entidades no hacen referencia al uso de mecanismos de control específicos.

Con esta respuesta las entidades establecen que la forma en que exigen y garantizan el desarrollo del enfoque por competencias es a través de la inclusión de cláusulas en los contratos y exigencias previas para la selección del contratista. Se trata entonces de un control previo, no hacen referencia a controles posteriores al desarrollo de los cursos.

## 9. Utilización del PIC

Se indagó en los cuestionarios sobre la utilización del PIC creado por el DAFP y la ESAP para gestionar la capacitación. La pregunta se formuló a fin de establecer si las Contralorías Territoriales utilizan los instrumentos creados por el PNF. Que ha sido uno de los problemas identificados en el diagnóstico de 2006 y en la encuesta realizada por el DAFP y la ESAP en 2013.

El 14% de las entidades declararon hacer uso del PIC creado por el DAFP como instrumento para la gestión de la formación. Lo anterior denota desuso y desconocimiento de los instrumentos creados por el PNF para la planeación de las acciones de formación.

Adicionalmente, la no utilización de los PIC en el 86% de las entidades resulta incoherente con las afirmaciones y resultados obtenidos respecto de la aplicación del enfoque por competencias ya que se presenta un vacío respecto de que metodología utilizan las entidades que afirman aplicar el enfoque pero que a su vez declaran no utilizar los instrumentos creados por el DAFP y la ESAP en la formulación del PNF.

#### 10. Utilización de los PAES

Los proyectos de aprendizaje en equipo PAES han sido creados por el DAFP y la ESAP para el desarrollo del enfoque de aprendizaje orientado a la resolución de problemas. Este instrumento prevé la identificación de problemas que surgen en el puesto de trabajo y a través de su análisis en grupo se busca el planteamiento procesos de aprendizaje colectivo en busca de su solución.

Como se ha señalado en la anterior pregunta uno de los principales problemas identificados es la no utilización de los instrumentos creados por la política, dentro de estos instrumentos los PAES son los idóneos para la identificación de problemas en el puesto de trabajo y sólo el 4% de las entidades declara hacer uso de este instrumento.

Este resultado es del todo incoherente y permite plantear la misma reflexión establecida en la pregunta anterior. Cuál es la metodología utilizada por las entidades para la identificación de los problemas y orientar los procesos de aprendizaje a su solución. Cómo aplican el enfoque por competencias sin utilizar los instrumentos que han previsto las entidades formuladoras del PNF. Esta incoherencia lleva a presumir que la aplicación del enfoque por competencias al que refieren las entidades de forma positiva no es del todo rigurosa ni estandarizada.



## 11. Utilización de los diagnósticos de necesidades de formación

Se indagó a las Contralorías Territoriales sobre la realización de diagnósticos de necesidades de formación para el desarrollo de sus planes de capacitación. Éste aspecto constituye otro de los instrumentos creados por el PNF para su ejecución. Es importante destacar que la identificación de necesidades es uno de los pasos contemplados en la Guía para la elaboración de los PIC creada en desarrollo del PNF.

El 19% de las entidades declara realizar diagnósticos de necesidades de formación para la planeación de sus planes de formación. En las respuestas dadas por las entidades declaran que dichos diagnósticos se basan en encuestas aplicadas a los funcionarios sobre lo que éstos consideran como necesidades de formación. Es decir que los resultados de las encuestas tienen como fundamento la opinión de los funcionarios y no se señala por las entidades la inclusión en el diagnóstico de necesidades de otro tipo de fuentes como las necesidades estratégicas de las instituciones o las metas previstas en los planes nacionales o territoriales de desarrollo previstas por los gobiernos.

Sobre el porcentaje antes señalado se destaca que del total de entidades que afirma realizar diagnósticos de necesidades el 14% declaran hacer uso de formatos existentes en su sistema de gestión de calidad o de los resultados de los PAES para diagnosticar necesidades de formación.

Otro aspecto que se puede destacar es la incoherencia en relación con las respuestas anteriores. No es coherente afirmar que se aplica el enfoque por competencias sin la utilización de los instrumentos previstos por un lado y tampoco corresponde a lo previsto por

el PNF el desarrollo de acciones formativas sin la realización previa e integral de diagnósticos de necesidades de formación ajustados a las necesidades de las entidades.

También se puede relacionar con los resultados entregados sobre la aplicación del enfoque diferenciado. Ante la ausencia de diagnósticos de necesidades que tengan en cuenta aspectos adicionales a las opiniones de los funcionarios es poco viable establecer acciones con enfoque diferenciado que prevean las necesidades propias de las regiones, debido a que los funcionarios en la identificación de necesidades pueden tener sesgos sobre los objetivos pretendidos con la formación y los objetivos que pretenden las instituciones.

#### **V.2.7 Conclusiones sobre la permanencia de los problemas identificados en el PNF en las Contralorías Territoriales durante el período 2007-14.**

De acuerdo a lo expuesto y desarrollado en el análisis de datos se puede concluir que las siguientes problemáticas persisten en las Contralorías Territoriales.

1. Dificultades de acceso a las acciones de formación en una parte de la población de empleados de las contralorías territoriales.
2. No se evidencia evolución en el enfoque temático que han desarrollado las contralorías territoriales durante los años 2007 a 2014.
3. Los contenidos de la formación se limitan a aspectos técnicos de control fiscal.
4. No se implantan acciones formativas con enfoque diferenciado.
5. No se utilizan los instrumentos técnicos y metodológicos creados por el DAFP y la ESAP como el PIC y los PAES para la gestión de la formación.

6. No existe un mecanismo de financiación adecuado para gestionar los planes de formación en las contralorías territoriales.
7. No se utilizan mecanismos de control para garantizar la calidad en la acciones de formación y que éstas cumplan con un enfoque de aprendizaje por competencias.
8. No existen mecanismos de coordinación entre los actores de la política de formación en las contralorías territoriales.
9. No se realizan diagnósticos de necesidades de formación para la planeación de la formación en las contralorías territoriales.
10. Inexistencia de evaluaciones de impacto de las acciones de formación en la mejora de la calidad de las contralorías territoriales y de los aprendizajes en la mejora del rendimiento de los empleados.

Se ha descrito en epígrafes previos la construcción del árbol de problemas a partir del diagnóstico previsto para la actualización del PNF. Se identificaron los problemas existentes y a partir de su clasificación se indago en las entidades por la presencia de éstos. Los resultados llevan a concluir que en todos los casos los problemas persisten en las entidades. A continuación se realizará un examen de los objetivos y las acciones prevista para lograr la solución de estos. El propósito es definir si el PNF previó o no acciones para resolverlos hecho que explicaría la permanencia de los problemas en el tiempo en la población estudiada.

### **V.3 Análisis de Objetivos del PNF**

Concluida la fase de selección de la alternativa para la solución de los problemas que han sido identificados en el diagnóstico se debe proseguir con la traducción de ésta en objetivos, metas e indicadores que servirán de guía para orientar el desarrollo de las acciones públicas. Este apartado tiene como propósito realizar un ejercicio similar al efectuado en la definición del problema. A continuación se plantearán los principales elementos previstos por la teoría de las políticas públicas y se evaluará su presencia o no en los objetivos previstos en el PNF.

El paso que sigue a la definición del problema es la definición de objetivos, los cuales deben guardar relación con éste y traducir lo que persigue la política. La formulación de objetivos debe reunir ciertas características, en primer lugar: tener un horizonte temporal, ser claros, viables, medibles y delimitados de manera que permitan su posterior evaluación. Estos son los elementos que se verificarán a durante el estudio de los objetivos y se concluirá con el establecimiento o no de su presencia en el PNF.

La formulación de los objetivos también ha de tener en cuenta su clasificación entre objetivos de impacto y de resultados. Cada uno de los objetivos debe estar acompañado de metas realistas que desarrollen su contenido. Las metas e indicadores deben fijarse a partir de la línea base del problema. Para efectos de ésta investigación ya se ha determinado que el PNF no estableció la línea base del problema. Los indicadores permiten simplificar la realidad perseguida por los objetivos a través de su descripción y la atribución de características de medición de resultado o impacto.

La formación de empleados públicos en Colombia, está establecida en el Plan Nacional de Capacitación y Formación de empleados públicos para el desarrollo de competencias,

actualizado en el 2010 por el DAFP y la ESAP. En este documento se definieron como objetivos los siguientes:

**Tabla N°8. . Objetivos previstos en el PNF**

| #  | Objetivo General   |
|----|--|
| 1. | Mejorar la <b>calidad de la prestación de los servicios</b> a cargo del Estado, para el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios y <b>garantizar la instalación de competencias y capacidades</b> específicas en las respectivas <b>entidades</b> , en concordancia con los principios que rigen la función pública.                                     |
| #  | Objetivos específicos  |
| 1  | Establecer las <b>orientaciones conceptuales, pedagógicas, temáticas y estratégicas</b> de la Política Nacional de Formación y Capacitación de los empleados estatales en el marco de la <b>calidad y las competencias laborales</b> .   |
| 2  | Fijar los <b>lineamientos</b> para que los programas de formación y capacitación de los empleados públicos respondan a las <b>características y necesidades</b> de las entidades territoriales y nacionales.   |
| 3  | <b>Contribuir a la profesionalización</b> de los empleados públicos, mediante la <b>implementación del modelo integrado de gestión de recursos humanos en Colombia</b> para lograr el cumplimiento de sus funciones bajo parámetros de eficacia, eficiencia, compromiso, honestidad, transparencia y demás atributos promulgados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. |
| 4  | Orientar las acciones hacia el <b>reconocimiento y fortalecimiento</b> de los valores y procedimientos administrativos propios de cada uno de los grupos étnicos y sociales, con miras a lograr una administración pública que integre la <b>realidad cultural de la nación</b> .  |

**Fuente: Elaboración propia**

El análisis de los objetivos del PNF en las contralorías territoriales tomará como fundamento la definición del objetivo general y de los objetivos específicos previstos en el PNF. El fin es desarrollar el análisis de racionalidad intrínseca para concluir el análisis de diseño. Se han identificado las acciones previstas en la formulación del PNF para el desarrollo de los objetivos. Se ha podido establecer que, al igual que en la definición del problema, no se evidenció la aplicación de una metodología para la definición de objetivos.

Posteriormente a la identificación de los objetivos se ha realizado una identificación de las estrategias establecidas en el PNF para su desarrollo. A través de un ejercicio de interpretación se han establecido las estrategias y medidas definidas en el PNF para el desarrollo de los objetivos. El PNF estableció tres estrategias para la consecución de los objetivos:

- Estrategias para la divulgación
- Estrategias para el fortalecimiento de la gestión.

- Estrategias para la articulación de la oferta de capacitación

En relación con las estrategias para la divulgación a partir del análisis del documento se ha podido identificar la previsión de las siguientes acciones:

**Tabla N° 9. Acciones previstas para la divulgación del PNF**

| Estrategias   | # | Mecanismos   | Responsable   |
|---|---|--|---|
| <b>ESTRATEGIAS PARA LA DIVULGACIÓN</b><br>Dar a conocer y sensibilizar a todas las entidades de la Administración Pública, órdenes nacional y territorial, las nuevas orientaciones para la formación y capacitación de los servidores públicos en el marco de las competencias laborales | 1 | <b>Realización de encuentros</b> por parte del DAFP y la ESAP con funcionarios responsables de las áreas de Recursos Humanos y representantes de las Comisiones de Personal de las entidades de los órdenes nacional y territorial. Las quince territoriales de la ESAP convocarán a las entidades de su jurisdicción para dar a conocer los nuevos lineamientos de la política, y en el orden nacional la divulgación estará a cargo del DAFP.  | DAFP y ESAP   |
|   | 2 | El DAFP y la ESAP en cumplimiento de la normatividad vigente liderarán el proceso de divulgación a través de una <b>plataforma virtual</b> en la que se <b>incluirla información sobre responsabilidades de los nominadores y servidores, los lineamientos de la política, metodologías para su efectivo desarrollo, y prácticas exitosas</b> ; se utilizarán medios como videos, circulares y comunicaciones. En las páginas institucionales del DAFP y la ESAP, las quince territoriales, los Centros Documentales y de Información Municipal (CEDIM), será publicada la Política de Formación y Capacitación con las nuevas orientaciones   | DAFP, ESAP y CEDIM                                    |
|   | 3 | En el mes de enero, el nominador de cada entidad nacional y de cada gobernación, mediante acto administrativo, deberá <b>designar un funcionario responsable</b> de manejar y ser el contacto permanente para recibir y divulgar la información relacionada con la Política de Formación y Capacitación. Dicho funcionario se inscribirá en el formato que para tal fin será habilitado en la plataforma virtual.  | Nominador de entidad                                  |
|   | 3 | El nominador de cada entidad pública nacional y territorial es responsable de garantizar la divulgación y sensibilización de la Política de Formación y Capacitación al interior de la organización  | Nominador de entidad                                  |
|   | 5 | La Escuela Superior de Administración Pública <b>elaborará un programa para la inducción a responsables de la Gestión de Recursos Humanos</b> , el cual ofrecerá en forma virtual o presencial. Para definir los contenidos de dicho programa, se apoyará en el Departamento Administrativo de la Función Pública. Para el desarrollo de dicho programa de inducción se contará con la cooperación de la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS a través del Sistema Integral Virtual de Información Municipal – SIVIFOM-. Además <b>elaborará un programa de inducción dirigido a las Comisiones de Personal</b> , para lo cual solicitará apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil y del Departamento Administrativo de la Función Pública. | ESAP, DAFP, Federación Colombiana de Municipios, CNSC |
|   | 6 | Es responsabilidad de cada entidad pública nacional y territorial <b>vincularse al Programa de Inducción para la Gestión de Recursos Humanos de la ESAP</b> . Dicho programa deberá adelantarse en un término no mayor de un mes, contado a partir de la posesión del funcionario.   | Entidad y ESAP  |

**Fuente: Elaboración propia**

En relación con las estrategias para el fortalecimiento de la gestión a partir del análisis del documento se ha podido identificar la previsión de las siguientes acciones.

Tabla N°.10. Acciones previstas para el fortalecimiento de la gestión

| Estrategias   | #  | Mecanismos  | Responsable                            |
|---|----|---|--|
| <b>ESTRATEGIAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN</b><br><b>Orientar la gestión de la capacitación en las entidades de la Administración Pública, órdenes nacional y territorial, en el marco de las competencias laborales y bajo criterios técnicos y procedimentales de un enfoque de proyectos de aprendizaje en equipo.</b> | 1  | El DAFP y la ESAP tienen la responsabilidad de <b>asesorar la utilización de las metodologías e instrumentos</b> diseñados para facilitar la gestión de la capacitación por competencias y orientar las implicaciones del enfoque de proyectos de aprendizaje en equipo   | DAFP y ESAP                            |
|   | 2  | El DAFP y la ESAP tienen la responsabilidad de <b>acompañar y asesorar a los jefes de personal</b> o quienes hagan sus veces en la implementación de la gestión de la capacitación por competencias con <b>enfoque de proyectos de aprendizaje en equipo</b>  | DAFP y ESAP                            |
|   | 3  | Los <b>planes de desarrollo, tanto nacionales como territoriales</b> , deberán incluir el <b>componente de capacitación</b> de empleados públicos como un subprograma articulado a los objetivos y metas de desarrollo con sus respectivos presupuestos.  | DAFP y ESAP                            |
|   | 4  | Las entidades tendrán la obligación de <b>realizar el diagnóstico de las necesidades de capacitación</b> basándose en las competencias laborales identificadas para los diferentes empleos y en los resultados de las evaluaciones del desempeño de los funcionarios, en las metas del plan de desarrollo nacional o territorial, en las necesidades institucionales. Este será el insumo para la definición de los proyectos de aprendizaje en equipo  | Entidades                              |
|   | 5  | Cada <b>empleado público</b> se comprometerá con el desarrollo de las competencias requeridas para el desempeño de sus funciones y responsabilidades <b>programando acciones de mejoramiento individual</b> que contarán con el respaldo institucional, y aprovechando las diferentes oportunidades de aprendizaje  | Empleado                               |
|   | 6  | Las entidades tendrán la obligación de <b>adelantar los programas de inducción y reinducción</b> para todos los empleados con el fin de garantizar un conocimiento pleno de la entidad, su cultura y responsabilidades. Las entidades deberán incluir en dichos programas orientaciones básicas sobre el tema de las competencias laborales.  | Entidades                              |
|   | 7  | La FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS pondrá a disposición el <b>Sistema Integral Virtual de Información Municipal – SIVIFOM–</b> para facilitar el acceso de los empleados públicos de las entidades territoriales, a programas de formación y capacitación, lo cual supondrá la <b>suscripción de convenios con las entidades que oferten cursos virtuales a las entidades territoriales.</b>  | Federación Colombiana de Municipios    |
|   | 8  | Con el fin de asegurar el acompañamiento para la implementación de la política, la ESAP <b>diseñará y desarrollará programas de formación de formadores, proyectos de aprendizaje y trabajo en equipo</b> , basados en la propuesta pedagógica contemplada en la misma. En especial se ofrecerán estos programas a los profesionales de las áreas de asistencia técnica territorial de las entidades nacionales y departamentales. Para el desarrollo de dicho programa se contará con la cooperación de la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS a través del Sistema Integral Virtual de Información Municipal – SIVIFOM–.  | ESAP                                   |
|   | 9  | El DAFP y la ESAP tendrán la obligación de <b>evaluar el impacto de la política de formación y capacitación</b> , buscando precisar si su implementación ha permitido mejorar la prestación de los servicios a cargo del Estado y si los empleados públicos han mejorado sus niveles de competencia. En los dos primeros años será necesario hacer seguimiento al nivel de divulgación de las nuevas orientaciones y al grado de apropiación y aplicabilidad que las mismas han tenido por parte de los responsables de la gestión del personal y de los empleados públicos. Será necesario valorar si las estrategias planteadas en la política están cumpliendo los cometidos que las sustentan y están facilitando la implementación de la política de formación y capacitación, a través del Sistema Único de Información de Personal (SUIP), entrevistas focalizadas y otros mecanismos de obtención de información. | DAFP y ESAP                            |
|   | 10 | De otra parte y a fin de poder medir el impacto de la política será necesario contar con una información de base para comparar los cambios generados a partir de la implementación de las nuevas orientaciones de política. Para ello, los responsables de la gestión del personal tendrán que <b>registrar los servicios prestados de manera deficiente o aquellos susceptibles de ser mejorados y el nivel de competencia de los empleados</b> , utilizando registros sistematizados de atención al usuario, análisis de los compromisos de mejoramiento y resultados de las evaluaciones del desempeño, encuestas, entre otras acciones para obtener información.  | Responsables de la gestión de personal |

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, respecto de las estrategias para la articulación de la oferta de formación se han podido identificar las siguientes acciones:

**Tabla N°. 11. Acciones previstas para la articulación de las estrategias de la oferta de formación**

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| <b>ESTRATEGIAS PARA LA ARTICULACIÓN DE LA OFERTA DE CAPACITACIÓN</b><br>Establecer lineamientos para la organización y coordinación de la oferta de capacitación, de manera que respondan a las necesidades de las entidades, permitan optimizar recursos y aseguren que los programas responden al enfoque de competencias laborales. | 1 | Las entidades públicas y los particulares que ofrezcan programas de capacitación y formación a las entidades públicas <b>deberán responder a los lineamientos pedagógicos</b> establecidos en el presente Plan, así como a los <b>parámetros fijados en la Guía Temática</b> para el desarrollo de planes institucionales de capacitación del nivel territorial y nacional.  | Entidades y particulares que ofrecen servicios de capacitación |
|  | 2 | <b>Todo programa de capacitación</b> impulsado por entidades públicas del orden nacional o territorial de amplia cobertura y que desarrolle una política pública <b>deberá publicarse en la plataforma virtual que se establezca para la articulación de la oferta pública de capacitación</b> . La entidad oferente deberá asegurar que el programa de capacitación se articule con las necesidades del orden territorial o nacional, según sea el caso.  | Entidades  |
|  | 3 | La Red Institucional de Capacitación para Empleados Públicos establecida en el artículo 68 del Decreto 1227 de 2005, bajo la administración de la ESAP, será la encargada de <b>articular las diferentes ofertas de capacitación</b> que se ofrecen a las entidades públicas a nivel nacional y territorial. En el nivel territorial, esta coordinación se realizará con el apoyo de las Secretarías de Planeación Departamentales de manera que se evite la dispersión y duplicidad de esfuerzos. Cuando se trate de temas sectoriales (salud, medio ambiente, servicios públicos, etc.), serán las Secretarías relacionadas con el tema específico en cuestión, las que se ocupen de coordinar con la ESAP las diferentes ofertas de capacitación. | ESAP y Secretarías de Planeación Departamentales               |
|  | 4 | La ESAP y el DAFP <b>diseñarán y divulgarán los criterios generales que deben atender los programas de capacitación</b> que se ofrecen a las entidades públicas bajo el enfoque de las competencias laborales.   | ESAP y DAFP  |
|  | 5 | La ESAP, a través de la Escuela de Alto Gobierno, <b>diseñará programas de inducción y reintroducción</b> para Equipos de Gobierno en armonía con el proceso de inducción de Autoridades Electas y siguiendo los parámetros de la formación por competencias determinados en esta política. Para ello podrán apoyarse y direccionar las ofertas de asistencia técnica que surjan desde las entidades nacionales y territoriales.   | ESAP   |
|  | 6 | Cada entidad pública, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1567 de 1998, deberá <b>diseñar sus planes de capacitación institucionales</b> y garantizar que la oferta de programas de capacitación responda a las necesidades de los proyectos de aprendizaje institucional y a los lineamientos pedagógicos de capacitación por competencias. Además deberá realizar una cuidadosa programación de la oferta de capacitación para minimizar problemas de disponibilidad de los funcionarios y garantizar la asistencia de los mismos a las actividades previstas.   | Entidades  |
|  | 7 | El DAFP y la ESAP <b>privilejarán unas líneas de investigación relacionadas con los procesos de formación y capacitación</b> de los empleados públicos, para ser desarrolladas a través de trabajos de grado, postgrado o proyectos especiales. Se invitará a las universidades a motivar la realización de estas investigaciones y a convertirlas en módulos de aprendizaje que posteriormente harán parte de la oferta de formación y capacitación de los empleados públicos.  | DAFP y ESAP  |

**Fuente: Elaboración propia**

El ejercicio de identificación de las estrategias, medidas y responsables previstos en la formulación del PNF ha permitido establecer la presencia de las condiciones mínimas previstas inicialmente para los objetivos. A continuación se presenta una tabla que establece y registra la presencia de estos elementos en la definición de los objetivos.



**Tabla N° 12. Condiciones mínimas de los objetivos**

| Condiciones mínimas de los objetivos | SI | NO |
|--------------------------------------|----|----|
| Horizonte temporal                   |    | X  |
| Claridad                             |    | X  |
| Viabilidad                           |    | X  |
| Objetivos de impacto                 |    | X  |
| Objetivos de resultado               |    | X  |
| Definición de metas                  |    | X  |
| Evaluabilidad                        |    | X  |

**Fuente: Elaboración propia**

El establecimiento del horizonte temporal en los objetivos de una política pública busca plantear los objetivos en términos de plazos de ejecución. Es importante definir los tiempos en que serán desarrollados los objetivos, éste es un elemento que incide en la posterior demostración de resultados y en la introducción de medidas de sostenibilidad (Gobierno de Chile, 2009). No se evidenció en el diseño del PNF el establecimiento de plazos para la ejecución de los objetivos, las estrategias o las acciones previstas.

La claridad en la definición de los objetivos está directamente relacionada con la claridad en la definición de los problemas. Como se ha demostrado previamente la definición del problema carece de esta característica. Esta circunstancia ha afectado la definición de los objetivos en términos de claridad.

La viabilidad de los objetivos se encuentra relacionada con su capacidad de eficacia y susceptibilidad de medición. Por esto es importante la fijación de indicadores de impacto y resultado, así como la fijación del horizonte temporal. En este punto es pertinente referirse a modo de ejemplo a la ausencia de acciones para desarrollar el enfoque diferenciado en el PNF, que a pesar de haberse reiterado como una problemática no se definieron acciones

precisas para su solución, esto impide que los objetivos respondan a las particularidades de las regiones, circunstancia que afecta su viabilidad. Establecida la ausencia de estas características no es posible calificar de forma positiva la condición de viabilidad.

Los objetivos han sido establecidos de forma general sin una vinculación a indicadores de impacto, sumado a la ausencia del establecimiento de la línea base de los problemas que pretende resolver. Esto impide identificar los cambios producidos por la intervención e identificar el impacto de las acciones sobre el problema.

No se identificaron indicadores de resultado relacionados con los objetivos previstos. Al igual que en el caso de los indicadores de impacto, los de resultado están ausentes en la formulación del PNF. Sin la inclusión de estos indicadores no será posible apreciar en qué medida el PNF alcanza resultados sobre el problema. Esta circunstancia generada a su vez por la ausencia de definición de metas promueve la carencia de características de evaluabilidad de los objetivos. Se insiste en este punto que la principal causa de esta deficiencia es la falta del establecimiento de la línea base en la definición del problema (Gobierno de Chile, 2009).

No se observa en ningún objetivo el cumplimiento de las condiciones mínimas que deben reunir para hacer viables los propósitos de la intervención pública.

No se observa el establecimiento de objetivos, acciones y metas relacionados de forma directa con las problemáticas detectadas y establecidas en el árbol de problemas. A continuación se presenta un análisis de datos obtenidos sobre la gestión de la formación en las Contralorías Territoriales. El propósito de este análisis es vincular los resultados

presentados en cobertura, enfoque temático, utilización de instrumentos técnicos, mecanismos de financiación y mecanismos de control y coordinación con las dificultades existentes en la definición de los objetivos.

#### **V.4 Análisis de resultados observados en la gestión de las contralorías territoriales**

##### **V.4.1 Cobertura y población excluida**

En el diagnóstico del PNF se identificaron que cobertura en formación no es suficiente para todo el personal. Sin embargo. Los objetivos, estrategias y medidas no prevén acciones para generar resultados en términos de ampliación de cobertura o de eliminación de las condiciones que generan la exclusión de parte de la población potencialmente formable. ,

De acuerdo a lo informado por la AGR la planta de personal de las contralorías territoriales durante los años 2007 a 2014 estaba conformada así:

**Tabla N°.13. Número de empleados de las contralorías por 2007 - 2014**

| Año          | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nº empleados | 1312 | 1293 | 1825 | 1851 | 1857 | 1920 | 3141 | 3196 |

**Fuente: Elaboración propia**

Para ver datos desagregados por entidad se puede profundizar en la información contenida en el Anexo N° 68. Total población funcionarios de las contralorías territoriales.

Como se ha señalado en capítulos previos las plantas de personal de las contralorías territoriales durante los años 2007 a 2014 se encontraban conformadas por funcionarios

vinculados a través de libre nombramiento y remoción, carrera administrativa, provisionalidad y contratos de prestación de servicios que no revisten carácter laboral.

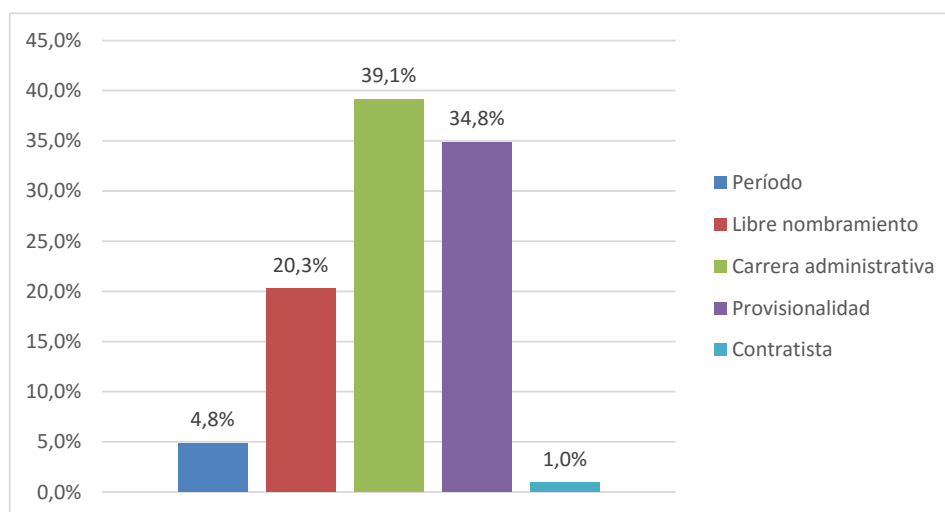
Se aclara que durante los años 2015 a 2016 la CNSC ha gestionado la incorporación en carrera administrativa de funcionarios, por esta razón para las vigencias posteriores a nuestro estudio la provisionalidad en las contralorías ha disminuido ya que los cargos que se ofertan en convocatoria son cargos ocupados por funcionarios en provisionalidad.

En este punto se diferencian los tipos de vinculaciones a las contralorías debido a que la ley prohíbe invertir recursos en formación para los funcionarios vinculados en provisionalidad y los empleados vinculados a través de contratos de prestación de servicios. Por tanto, se trata de una población que presta servicios en las entidades pero no son destinatarios de acciones de formación

A continuación se presentan datos relacionados con el porcentaje de empleados en provisionalidad en las contralorías territoriales. Esta población no ha recibido acciones de formación durante los años en que han permanecido en las Contralorías Territoriales. Esta circunstancia afecta el alcance y cobertura de las acciones de formación en ese período.

Como se muestra en el siguiente gráfico en promedio el 34% de los funcionarios de las contralorías estaba vinculado a través de provisionalidad y un 4.8% se encontraba vinculado a través de contratos de prestación de servicios. Por tanto es una población que ha sido excluida de las acciones de formación durante su permanencia en las Contralorías Territoriales. .

**Gráfico N°. 15. Funcionarios que no reciben formación por prohibición legal.**



**Fuente:** Elaboración propia

Lo que constituye un problema es la existencia de una disposición legal que prohíbe la inversión de recursos para formación de estos empleados. Esta norma desconoce la realidad de la administración pública en Colombia dado que se presentan casos de funcionarios que alcanzan hasta 10 años de prestación de servicios públicos y han sido vinculados a través de provisionalidad. Sin embargo, esta figura de acceso al empleo público con el pasar de los años se ha desdibujado y ha perdido su carácter temporal. Los funcionarios permanecen vinculados en provisionalidad a las instituciones con límites como el acceso a la formación.

En el caso de los contratistas la situación es similar, en muchas ocasiones los contratistas permanecen en la administración durante el ejercicio del gobierno de turno y sin acceso a programas de formación adecuados al cumplimiento de sus funciones y actividades. En muchos casos las entidades ante la insuficiencia en las plantas de personal acuden a esta figura para el desarrollo de actividades propias de su función.

En este punto es necesario detenerse en que la solución a esta problemática no debe ser provista por la política de formación sino que se trata de acciones que van más allá de su alcance. Esta es una de las razones por las que se afirma que los objetivos se plantearon de forma general e inviable ya que asigna a la intervención el cumplimiento de propósitos que desbordan su alcance sumado al no establecimiento de un sistema de coordinación de relaciones con otras políticas relacionadas con la gestión de los recursos humanos en el sector público.

#### **V.4.2 Enfoque temático**

El enfoque temático del PNF actualizado en 2010 se estableció en la Guía Temática para el desarrollo de los PIC. La temática se definió a partir de un diagnóstico realizado sobre las necesidades y problemáticas de las entidades de las entidades territoriales y la identificación de los propósitos de modernización del Gobierno Nacional. Se estableció un currículo educativo para el empleado público con un enfoque de aprendizaje por competencias laborales (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2010).

La guía temática para el desarrollo de los planes institucionales de capacitación, es el instrumento para planear la capacitación en las entidades. El DAFP establece cuatro procesos institucionales: planificación, inversión pública, organización administrativa y gobernabilidad. La definición de estos procesos para la definición de la guía temática obedece al propósito de asegurar el desarrollo institucional (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2010).

Para responder a los propósitos de modernización del Estado se tuvo como punto de partida los ejes de desarrollo previstos en el PNF 2006-2010. La administración al servicio del

ciudadano, la lucha contra la corrupción, el mejoramiento continuo, el gobierno de la información, la innovación institucional y la gestión por resultados. Prescribe el PNF que éstos ejes de desarrollo deben ser incluidos por las entidades en los PIC y en los PAES (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2010).

La finalidad de establecer los ejes de desarrollo y los procesos institucionales es que las entidades identifiquen problemáticas relacionadas y se establezcan contenidos formativos que proporcionen competencias a los funcionarios para su solución.

El análisis de datos respecto de este punto buscará la identificación de las temáticas previstas por el PNF en los contenidos formativos desarrollados por las contralorías territoriales durante los años 2007 a 2014 y su relación con los recursos invertidos en teniendo en cuenta las competencias que se han fortalecido.

#### **V.4.3 Mecanismos de financiación**

La definición de la política implica la adopción de decisiones que favorecen y algunas veces perjudican los intereses actores relacionados de forma directa o indirecta con el asunto a tratar. La definición del marco financiero complementa las actividades de la formulación de la política y posibilita objetivamente la ejecución de las acciones. La no previsión de un marco financiero en una intervención pública genera la aprobación de una política pública de carácter simbólico.

La definición de la estructura financiera de la política deberá prever la utilización de distintas fuentes de financiación. Se pueden incluir fuentes de financiación propia y ajena. Por fuentes

de financiación propia nos referiremos a los recursos generados por los territorios y asignados a sus entidades territoriales. Por fuentes de financiación ajena nos referiremos a los recursos asignados por la nación a través de transferencias a los municipios y departamentos. (Riesgo Fernandez, 2004)

No consta en el documento del Plan la previsión de recursos financieros para la implantación de PNF. No consta ninguna estrategia para lograr la financiación de PNF o la asignación de responsabilidades para ello.

En la entrevista hecha a los responsables del DAFP se pudo establecer que la financiación es un tema que no se abordó y se dispuso que fuese asumido por cada entidad con cargo a su presupuesto de funcionamiento. Este hecho contradice tajantemente los propósitos de reducción de brechas entre las entidades del orden territorial y nacional, puesto que la principal brecha entre estos son los recursos asignados para su funcionamiento. Las entidades con menor capacidad institucional y de desempeño son las entidades de los territorios y según la categoría de municipio se determina el presupuesto.

A continuación se presentan datos que relacionan la inversión presupuestal por parte de las Contralorías Territoriales en el fortalecimiento de las competencias, funcionales, comunes y comportamentales.



#### **V.4.4 Enfoque temático y presupuesto invertido según las competencias: Funcionales, Comunes y Comportamentales**

A continuación se muestra un análisis de variación del presupuesto invertido en las distintas competencias entre 2007 y 2014, para posteriormente realizar una comparativa entre las 3 áreas. En el caso de las competencias funcionales, se realiza un análisis específico de cada una de las categorías formativas. El valor de la inversión de los recursos se presenta en pesos colombianos.

##### **V.4.4.1 Presupuesto invertido en competencias – análisis categorías**

A continuación se muestra un análisis de variación del presupuesto invertido en las distintas competencias entre 2007 y 2014, para posteriormente realizar una comparativa entre las 3 áreas. En el caso de las competencias funcionales, se realiza un análisis específico de cada una de las categorías formativas.

Se aclara que los datos que se presentan corresponden únicamente al presupuesto funcional invertido por las Contralorías Territoriales. No han sido incluidos datos sobre inversión de parte de otras entidades del marco institucional. Aunque se indagó al respecto en la CGR esta entidad afirmó no tener información precisa sobre el valor de los recursos invertidos y contar con información exclusiva sobre el valor de las contrataciones de servicios de logística.<sup>5</sup>

La información que se presenta a continuación fue obtenida de datos proporcionados por las Contralorías Territoriales a la AGR sobre el valor de los recursos invertidos en acciones de

---

<sup>5</sup> Ver Anexo N° 78 y 79

formación en cada año. Los datos que a continuación se presentan han sido clasificados en competencias comportamentales, comunes y funcionales siguiendo los criterios del PNF. La clasificación de temas en cada competencia ha sido un ejercicio de interpretación y establecimiento de categorías temáticas a fin de agrupar la información.

Es necesario aclarar que la información con la que entidades cuentan no estaba clasificada de esta forma y refería a valores totales y valores invertidos en acciones formativas<sup>6</sup>. Para realizar el tratamiento de la información ha sido necesario clasificar los temas de las acciones formativas en la competencia que corresponde tomando como base el título de la acción formativa que ha sido proporcionado por las contralorías territoriales.

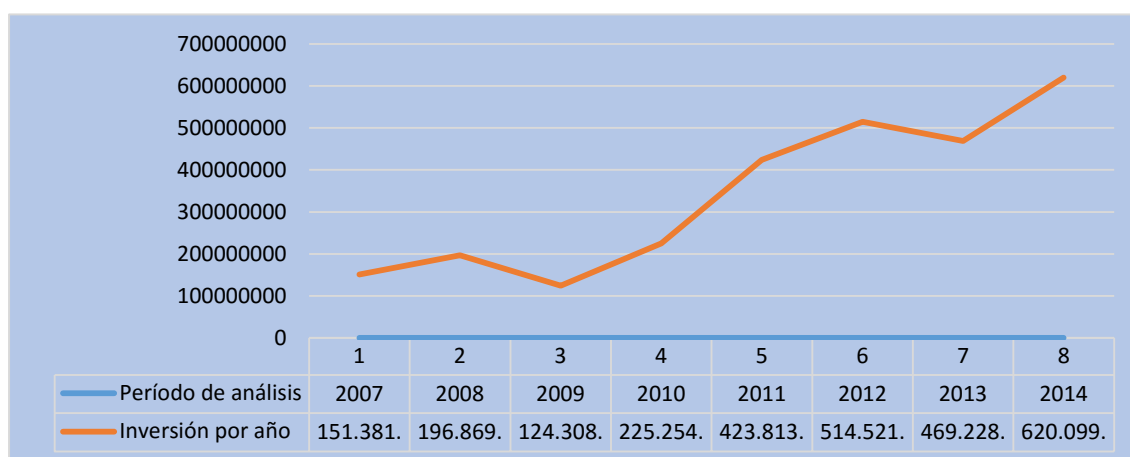
### **1. Análisis del presupuesto invertido en competencias funcionales**

Las categorías definidas para el tratamiento de la información relacionada con las competencias funcionales han sido las siguientes: Primera categoría: Control fiscal, Responsabilidad Social y Auditorías. Segunda categoría: Gestión contable, financiera, administrativa y presupuestal. Tercera categoría: Gestión Ambiental. Cuarta categoría: Gestión estatal y desarrollo de proyectos. Quinta categoría: Control interno, calidad, seguridad y riesgos.

---

<sup>6</sup> Ver Anexos 9 a 68

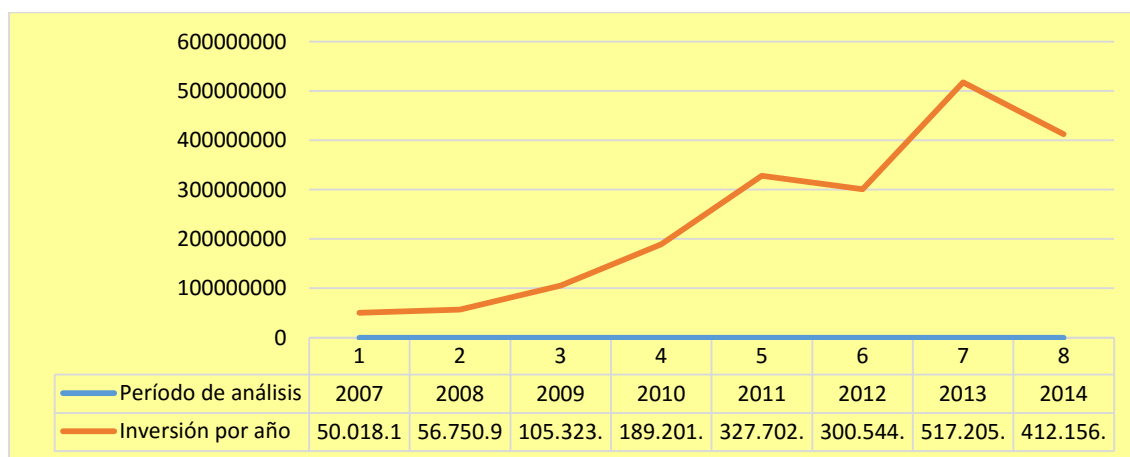
**Gráfico N°.16. Primera categoría: Control Fiscal, Responsabilidad Social y Auditorías**



**Fuente: Elaboración propia**

Se observa que el presupuesto en control fiscal, responsabilidad social y auditorías, se ha cuadruplicado durante el periodo, pasando de \$151.381.839 a \$620.099.763 pesos. El incremento experimentado desde 2007 a 2014 ha sido prácticamente constante, habiendo disminuido en un 37% en 2009 y tan solo en un 9% en 2013. Por el contrario, 2011 se muestra como el año con mayor inversión respecto del año anterior (88%).

**Gráfico N°.17. Segunda categoría: Gestión contable, financiera, administrativa y presupuestal.**

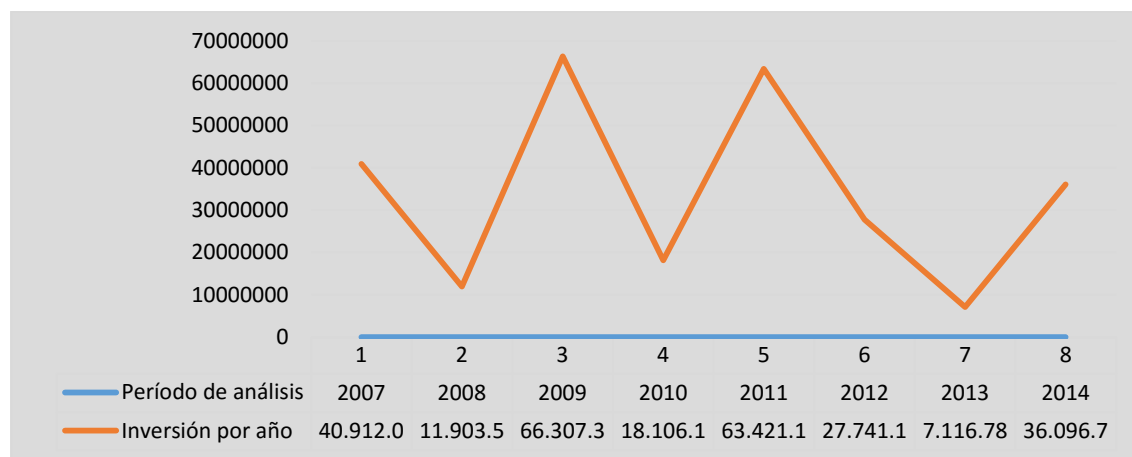


**Fuente: Elaboración propia**

Respecto del presupuesto en gestión contable, financiera, administrativa y presupuestal, observamos un crecimiento constante hasta 2011 en que se produce esfuerzo inversor de más

del 70%, que no vuelve a repetirse hasta 2013. Este incremento se ve interrumpido en 2014, donde se invierte un 20% menos que el año anterior. Aun así, destacar que en el periodo el presupuesto se ha multiplicado por 8.

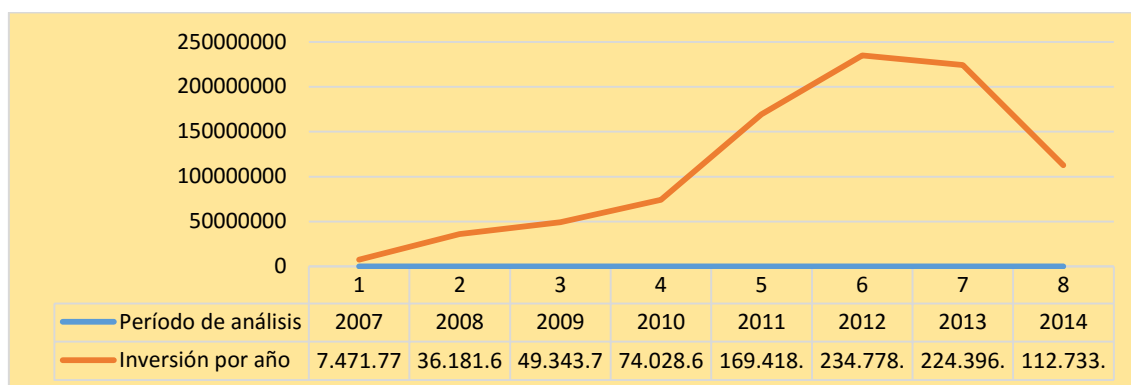
**Gráfico N°.18 Tercera categoría: Gestión Ambiental.**



**Fuente: Elaboración propia**

El gráfico de gestión ambiental describe un esfuerzo presupuestario desigual durante el periodo de estudio. Se puede observar una evolución prácticamente bienal. Los datos muestran como en 2007, 2009 y 2011 se incrementa el presupuesto en esta categoría, si bien en 2008, 2010 y 2012 el presupuesto disminuye considerablemente. Destaca que para 2013, no solo no se produce el incremento esperado si no que la inversión disminuye considerablemente (74% respecto de 2012), con un presupuesto de apenas \$7.116.785. La tendencia se vuelve alcista de nuevo en 2014, incrementándose considerablemente, pero siendo prácticamente igual que la realizada al inicio del periodo y muy por debajo del presupuesto promedio de los años en los que hubo grandes partidas presupuestarias.

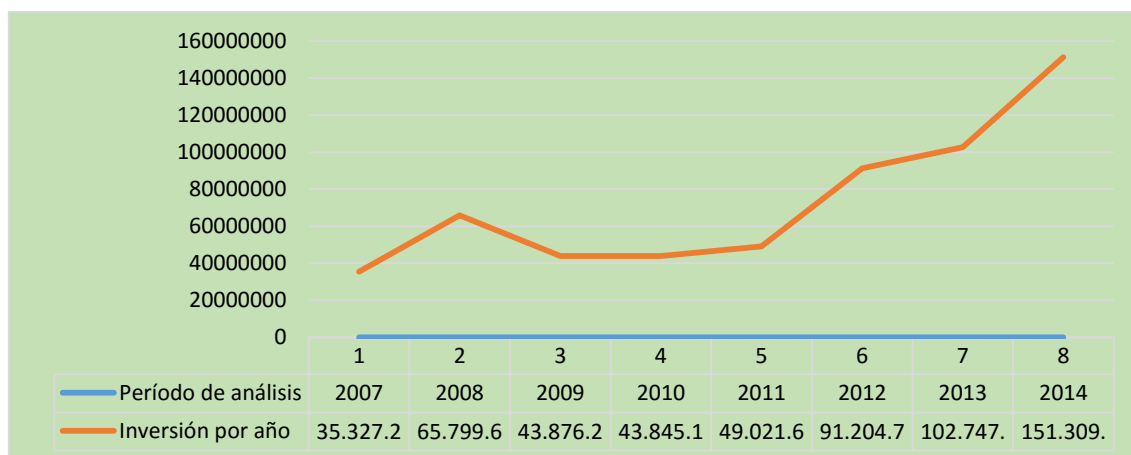
**Gráfico N°. 19 Cuarta categoría: Gestión estatal y desarrollo de proyectos**



**Fuente: Elaboración propia**

La evolución del presupuesto en la categoría de gestión estatal y desarrollo de proyectos es la mayor de todas las categorías de este tipo de competencia, siendo habiéndose multiplicado por quince desde el inicio hasta el final del periodo de estudio. Aun así, se observa que tras 6 años de crecimiento, el presupuesto comienza a disminuir en 2013, y en 2014 se reduce a prácticamente la mitad.

**Gráfico N°. 20. Quinta categoría: Control interno, calidad, seguridad y riesgos.**



**Fuente: Elaboración propia**

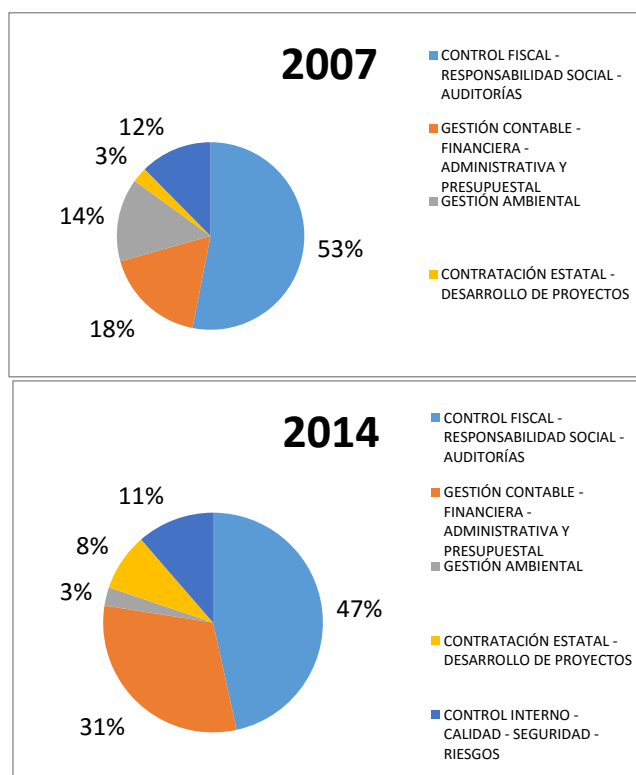
Por último, el presupuesto de la categoría control interno, calidad. Seguridad y riesgo, es el que arroja un crecimiento más constante durante el periodo, aunque si bien a partir de 2012

podríamos hablar de una pequeña tendencia alcista, el presupuesto apenas se cuadruplica desde 2007 a 2014.

Como resumen podemos ver como el presupuesto en las distintas categorías se ha incrementado desde 2007 a 2014, excepto para el caso de gestión ambiental, que ha experimentado un ligero descenso. Por su parte, Gestión estatal y proyectos es la categoría que en valores absolutos más se ha incrementado. También es la categoría que partía con menor presupuesto de partida, \$7.471.775 frente a los \$151.381.839 de control fiscal, responsabilidad social y auditorías. Esta última es la que cuenta con un presupuesto final considerablemente mayor que el resto de categorías suponiendo, tanto al principio como al final del periodo, la mitad del monto de la partida presupuestaria de la competencia funcional.

A continuación presenta un gráfico comparativo que resume la inversión en cada categoría en 2007 y en 2014.

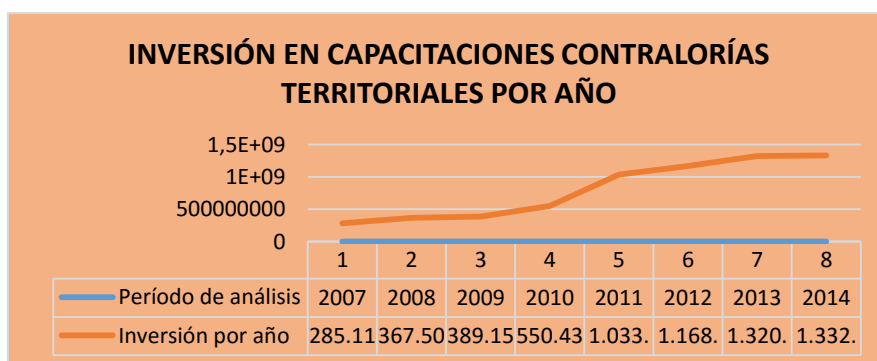
**Gráfico N°. Incremento del presupuesto por temas en las acciones formativas**



#### V.4.4.2 Análisis de Competencias

La competencia funcional detallada en el apartado anterior, experimenta en su conjunto una evolución alcista, destacando 2011 como el año en el que se asigna un mayor presupuesto, y cuadruplicándose durante el periodo.

**Gráfico N°. 22. Inversión en acciones formativas de las Contralorías**



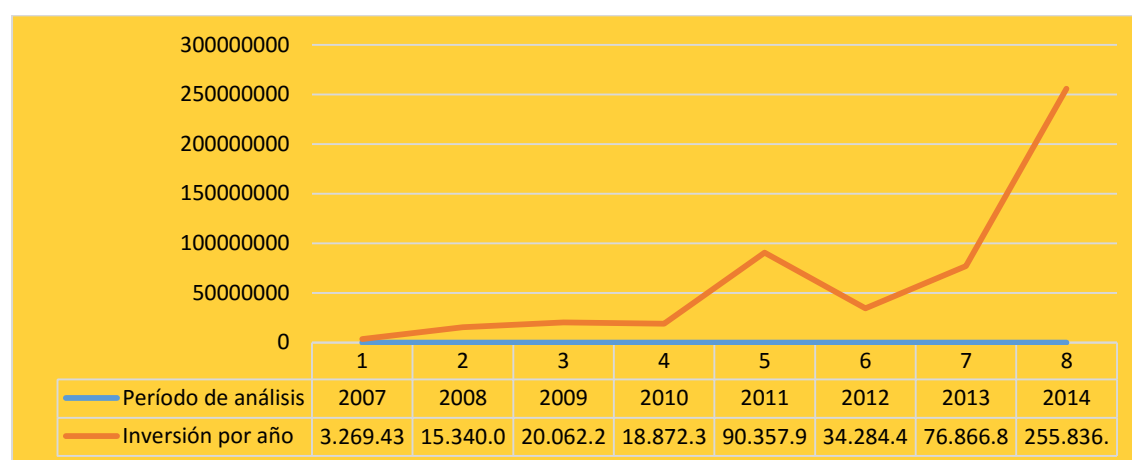
Fuente: Elaboración propia

Por su parte, la competencia común, compuesta por orientación al resultado, transparencia y compromiso con la organización, apenas incrementa durante los cuatro primeros años, experimenta un fuerte incremento en 2011, volviendo a disminuir en 2012 y 2013, pero incrementándose considerablemente en 2014, lo que hace que la partida destinada a esta competencia sea casi 80 veces mayor.

## 2. Análisis del presupuesto invertido en competencias comunes

Las temáticas incluidas para el análisis del presupuesto invertido en competencias comunes han sido Orientación al resultado, transparencia y compromiso con la organización. A continuación se representa la inversión realizada durante el periodo 2007 a 2014.

**Gráfico N°. 23. Orientación al resultado, Transparencia y compromiso con la organización.**



**Fuente:** Elaboración propia

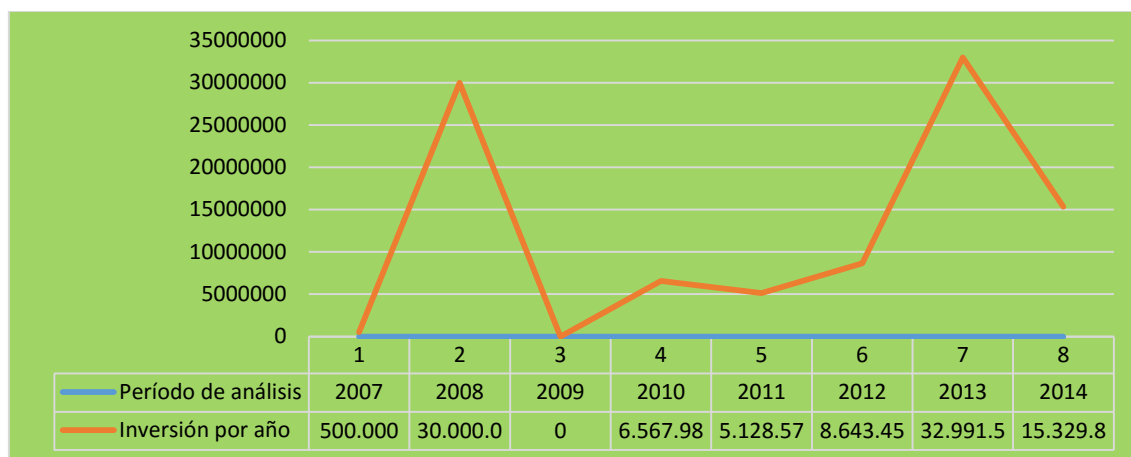
Finalmente, el presupuesto en la competencia comportamental, es el que presenta una evolución más dispar, con fuertes inversiones en 2008 y 2013, pero pequeñas cantidades el resto de años. Destaca 2009, año en el que no se destinó partida presupuestaria para esta competencia.



## 1. Análisis del presupuesto invertido en competencias comportamentales

Las temáticas incluidas para el análisis del presupuesto invertido en competencias comunes han sido Liderazgo, disciplina, orientación al logro y trabajo en equipo... A continuación se representa la inversión realizada durante el periodo 2007 a 2014.

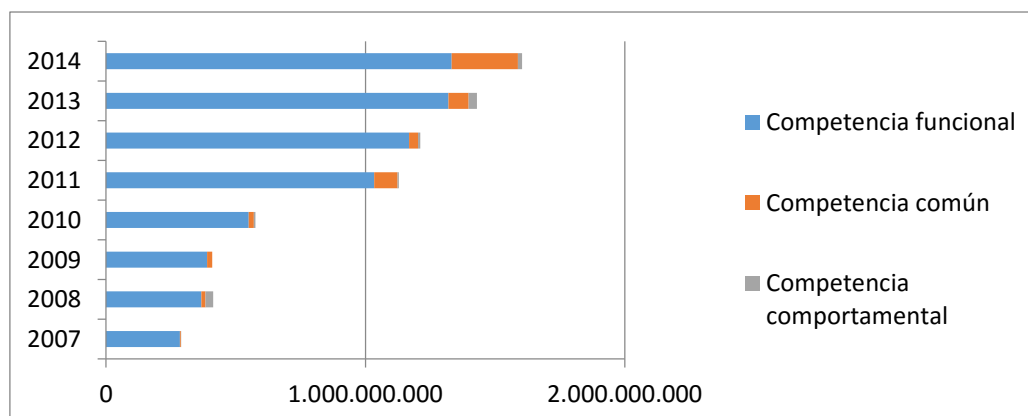
Gráfico N°. 24 Liderazgo, Disciplina, Orientación al logro y Trabajo en equipo



Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar cómo la competencia funcional supone durante todo el periodo el 93% de media del total de presupuesto de cada año, y la competencia comportamental apenas una media del 2%.

Gráfico N°. 25 Inversión en según el tipo de competencias



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al presupuesto total, indicar que ha ido incrementándose durante el periodo, salvo una ligera disminución del 1% en 2009, reflejándose un crecimiento moderado los 4 primeros años y destacando 2011 como el año en que el presupuesto en competencias incrementa considerablemente, superándose los 1000 millones de pesos.

#### **V.4.4.3 Conclusiones sobre los mecanismos de financiación y la inversión de recursos en las competencias**

El PNF no estableció en su diseño un mecanismo de financiación específico para el logro de los objetivos previstos. Según lo observado en el análisis de fuentes documentales y legislativas y lo declarado en el desarrollo del plan de entrevistas por parte de responsables de las entidades del marco institucional (DAFP, ESAP, CGR y AGR). Se pudo afirmar lo siguiente respecto de la financiación del PNF en las contralorías territoriales.

El PNF no estableció un mecanismo de financiación para el desarrollo de las acciones a pesar de haber diagnosticado esta situación como uno de los problemas que buscaba resolver la intervención pública pretendida con el PNF. Según lo evidenciado en el documento y lo manifestado por participantes en la formulación del PNF en el diseño se establecieron responsabilidades y estrategias a desarrollar por las entidades.

Dentro de las estrategias previstas por el PNF se estableció que los planes nacionales de desarrollo nacional y territorial deberían incluir el componente de capacitación o formación de empleados como un subprograma articulado a los objetivos y metas de desarrollo con sus respectivos presupuestos. Es decir dejó en cabeza del DNP, las Asambleas Departamentales y los Consejo Municipales la asignación de presupuestos para formación. No creó un

mecanismo adicional para que las entidades pudiesen asumir las nuevas actividades que surgen por la implantación de la política. Por tanto, las circunstancias en materia de presupuesto con las que han subsistido las entidades permanecían intactas. El PNF atribuyó nuevas tareas pero no dispuso presupuesto para que le lograsen.

Según lo manifestado en las entrevistas el PNF creó un sistema de responsabilidades en el que atribuyó a diferentes actores responsabilidades que éstos solo podrían asumir con cargo a los presupuestos existentes. La AGR ha sido reiterativa en señalar las dificultades presupuestales con las que subsisten las contralorías territoriales (Auditoría General de la República, Banco Mundial, 2011).

Para las contralorías la situación financiera ha sido precaria desde la modificación introducida por la Ley 617 de 2000 que introdujo reformas para racionalizar el gasto público e impuso límites a los gastos de estas entidades. Las contralorías han tenido que reducir los gastos de funcionamiento situación que ha afectado el ejercicio de sus funciones (Restrepo Medina, 2008). Por tanto la inversión de recursos en formación es casi imposible para algunas de estas entidades y reciben formación de parte de los actores relacionados de forma gratuita a modo de colaboración institucional

Hasta el año 2010 la situación se mantuvo sin ninguna modificación. La Ley 1416 de 2010 por la cual se adoptaron medidas para el fortalecimiento del control fiscal territorial introdujo modificaciones en el sistema de financiación de las contralorías. La modificación que importa al objeto de este estudio es la introducida por el artículo 4º que dispuso:

*“Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control”* (Subraya fuera de texto)

La norma señalada es particular puesto que impone a entidades que con dificultades financian la formación de sus funcionarios la obligación de invertir parte de su presupuesto en formación de funcionarios de las entidades que vigilan. Sobre la implantación de esta norma la AGR ha elaborado un estudio del cual conviene destacar las siguientes conclusiones:

El estudio de la AGR ofrece datos sobre las gestiones en formación desarrolladas por 20 contralorías territoriales en cumplimiento del mandato de la Ley 1416 de 2010 durante los años 2012 a 2014. Según lo señalado en el estudio las contralorías territoriales han asumido el rol de formadores y han demostrado la apropiación presupuestal señalada por la Ley, así como el reporte de funcionarios de otras entidades que han sido beneficiarios de los recursos.

Se destaca por parte de la AGR que el 10% de las contralorías territoriales declaró no haber apropiado el 2% de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y los funcionarios de sus sujetos vigilados. A pesar de que el 97% demuestra la apropiación de los recursos esta información no coincide con lo que reportaron las entidades en el presupuesto ejecutado, ni lo informado respecto de los costos de las acciones formativas (Auditoría General de la República, 2015)

Lo más preocupante del informe es que a pesar de la no coincidencia entre presupuesto apropiado, ejecutado y costes de las acciones. El 100 % de las entidades reportan haber formado funcionarios de sus sujetos vigilados durante 2012, 2013 y 2014. Sin embargo

carecen de registros adecuados respecto de la identificación de los beneficiarios siendo imposible determinar el valor de los recursos invertidos por funcionario.

Por otro lado, de acuerdo a datos proporcionados por la AGR se ha podido establecer los porcentajes de inversión realizados por las contralorías territoriales en formación.

El análisis que se presenta a continuación relaciona el monto de los presupuestos con las competencias que han sido fortalecidas. Para este estudio se ha adoptado la clasificación de competencias que ha establecido el DAFP en Funcionales, Comportamentales y Comunes y se han clasificado las temáticas desarrolladas por estas entidades en cada una de estas categorías de competencias.

Según el Decreto 2539 de 2005 las competencias comunes, las comportamentales y las funcionales, además de los requisitos de estudio y experiencia, conforman en suma, las competencias laborales. Éstas, se refieren a la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y los resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los: conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público.

Para éste estudio se entenderá por competencias funcionales aquellas que precisan y detallan lo que debe estar en capacidad de hacer el empleado para ejercer un cargo y se definirán a partir del contenido funcional del empleo. Dentro de éstas, se consideran: los conocimientos en las diversas áreas o temáticas; los procesos de formación y capacitación en las distintas modalidades: inducción, foros, congresos, seminarios, diplomados, especializaciones, etc.

Según el Decreto 785 de 2005 las competencias comunes y comportamentales de los servidores públicos del orden territorial hacen referencia al conjunto de características de la conducta que se exigen como estándares básicos para el desempeño del empleo, atendiendo a la motivación, las aptitudes, las actitudes, las habilidades y los rasgos de personalidad, cuyos criterios para describirlas están definidos en los artículos 6, 7 y 8 del decreto 2539 de 2005. Las competencias comunes se han agrupado para el análisis en las siguientes categorías: Orientación al resultado, orientación al usuario y el ciudadano, transparencia y compromiso con la organización.

Las competencias comportamentales se refieren a las actitudes, los valores, los intereses y las motivaciones con que los funcionarios cumplen sus funciones. Para nuestro estudio comprenden las siguientes categorías: Liderazgo, relaciones interpersonales y comunicación, trabajo en equipo y colaboración, negociación y mediación, compromiso social e interinstitucional, iniciativa, orientación al logro, planeación, toma de decisiones, dirección y desarrollo personal, conocimiento del entorno, construcción de relaciones, aprendizaje continuo, experticia profesional, creatividad e innovación, adaptación al cambio y disciplina.

#### **V.4.5 Instrumentos técnicos y metodológicos**

Se ha realizado una identificación de lo que se ha considerado en este estudio como instrumentos técnicos y metodológicos en el PNF.

### **a. Enfoque de aprendizaje por competencias**

El primero que se ha identificado es el enfoque de formación basado en el desarrollo de competencias laborales. En este punto una de las exigencias es que las entidades identifiquen las competencias laborales y las definan en manuales de funciones. Esta situación será evidenciada en las contralorías territoriales a través del establecimiento de los manuales de competencias que hayan sido adoptados y la definición de la orientación o no de las temáticas desarrollada con las competencias previstas.

La prescripción del PNF en este punto exige de parte de las entidades la estructuración de programas de formación con una metodología práctica y articulados a problemas o necesidades laborales del empleado, de manera que se facilite la transferencia de los aprendizajes en el puesto de trabajo. Para asegurar el enfoque por competencias el PNF prevé que las entidades se apoyen en el auto aprendizaje y en la oferta educativa de educación para el trabajo y el desarrollo humano y la educación informal regulada por el Decreto 4904 de 2009.

### **b. Planes Institucionales de Capacitación**

El PNF estableció como premisa que el PIC es el instrumento para la planeación y la gestión de la formación, éstos deberán contener los temas que fueron previstos por la guía temática. El DAFP en coordinación con la ESAP publicó la Guía Temática para la formulación del Plan Nacional de Capacitación PIC en 2008. Este documento reitera las directrices del PNF, establece el enfoque pedagógico, establece las fases para la formulación de los PIC's y los

PAES y establece indicadores para la evaluación de los PIC en las entidades (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2008)

La comprobación en este punto se realizará con el propósito de verificar el empleo de este instrumento en las contralorías territoriales.

### **c. Proyectos de Aprendizaje en Equipo (PAES)**

De acuerdo a lo establecido en el PNF los PAES constituyen el eje de los PIC, su metodología consiste en el análisis de varios factores: los problemas institucionales, necesidades de los Planes nacionales y territoriales de desarrollo y la identificación de los retos para el cumplimiento de los resultados institucionales del empleado. La filosofía de estos instrumentos es que una vez realizado este diagnóstico se formulan actividades de capacitación por equipos de empleados en el marco de los PAES.

Los PAES incluyen un plan de aprendizaje grupal e individual, el cual es dirigido autónomamente por los empleados atendiendo a tres dimensiones: ser, hacer y saber. En la conformación de los PAE deben seguirse los siguientes aspectos técnicos: Realizar una labor de sensibilización en la organización que explique en qué consiste el PAE y su importancia, identificar expertos temáticos de apoyo a los equipos, estos expertos deberán recibir formación que les capacite para el desempeño de este rol y la conformación de equipos de máximo 10 funcionarios, a más tardar el mes de marzo de cada año (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2010).



La ejecución de los PAES se realizará a través de estrategias internas y externas, las primeras son actividades como juegos de roles, la rotación de puestos de trabajo, los grupos de estudio, los ejercicios de investigación, conversatorios sobre temas específicos, ejercicios de laboratorio, capacitación de pares, entre otros. Las estrategias externas por su parte son las propuestas de educación para el trabajo y el desarrollo humano y otras propuestas que ofrezcan entidades externas a la organización de manera presencial o virtual (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2010).

Sumado a la conformación de los PAES, está prevista la realización de un Plan de Aprendizaje Individual, el cual debe contener objetivos individuales que se encuentren relacionados con el logro de los objetivos de los equipos. El plazo previsto para la creación de este plan es el mes de abril de cada año (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2010).

El análisis de este punto establecerá a partir de cuestionarios contestados por las entidades la utilización o no de este instrumento para el desarrollo de sus PIC.

#### **V.4.6 Mecanismos de control**

El PNF asignó la responsabilidad de evaluar los PIC's en los jefes de recursos humanos y las oficinas de planeación y control interno de las entidades. Adicionalmente, proporciona una relación de indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad.

No consta la existencia otros mecanismos de control en el PNF que aseguren el cumplimiento de los lineamientos técnicos y conceptuales previstos en su formulación. En relación con la utilización de la evaluación como mecanismo de evaluación se puede establecer que no

existen mecanismos de coerción para obligar a los responsables a la realización de evaluaciones por tanto el mecanismo en si es ineficaz.

#### **V.4.7 Mecanismos de coordinación**

El PNF estableció una relación de estrategias para la articulación de la oferta de formación en las entidades. La más importante es la publicación de los programas de formación en la plataforma virtual creada para tal fin. También se prevé la Red Institucional de Capacitación de Empleados Públicos establecida en el Decreto 1227 de 2005 cuya administración es responsabilidad de la ESAP.

#### **V.4.8 Conclusiones sobre la previsión de mecanismos de control y coordinación**

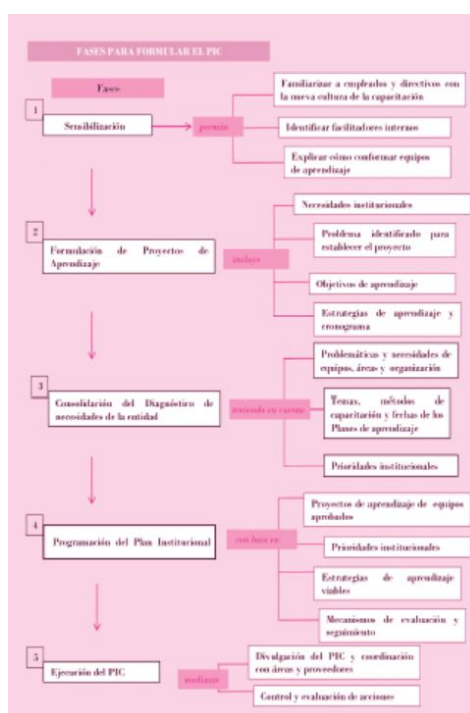
El PNF diseñado por el DAFP y la ESAP, el cual constituye el referente de nuestro estudio en las contralorías territoriales, no define de forma específica lo que considera mecanismos de control o coordinación para la ejecución del PNF en las entidades. Sin embargo, a partir del análisis del documento se ha podido establecer que el PNF se estableció los siguientes instrumentos de control y coordinación para su utilización por parte de las entidades.

El DAFP y la ESAP han creado la *Guía para la Formulación del Plan Institucional de Capacitación –PIC-* con base en los *Proyectos de Aprendizaje en Equipo*. Este documento parte de establecer el enfoque de enseñanza y aprendizaje de la educación basada en problemas, el cual se basa en la conformación de PAES. La guía es enfática en señalar que si bien el diseño del PIC exige el agotamiento de las etapas de diagnóstico, programación,

ejecución y evaluación, la organización depende del PIC depende de la formulación de los PAES. Se otorga a este instrumento una importancia estructural en la planeación de la formación de las entidades (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2008).

La guía representa este proceso en la siguiente gráfica.

**Gráfico No. 26. Etapas de la formulación del PIC**



**Fuente: DAFP –ESAP**

En este punto se puede establecer que el diseño del PNF ha establecido mecanismos de control y coordinación para la ejecución de las acciones de formación en las entidades. El PIC como instrumento de planeación y los PAES como mecanismo que garantiza la introducción del enfoque por competencias, son los instrumentos que estableció el PNF en su diseño.

En el estudio de las entidades se ha podido observar que solo el 7% de las entidades conforman PAES y un 14% utiliza la metodología de los PIC. Sin embargo, en todas se

evidencia desarrollo de acciones de formación. De la lectura de los documentos y las indagaciones se ha podido establecer que no se previeron mecanismos coercitivos para que los responsables de la formación en las entidades hagan uso de los instrumentos creados por el PNF para la adecuada gestión de la formación. Sin mecanismos de coerción no se presentan consecuencias para las autoridades responsables, por tanto su uso queda a discreción de éstos y la formación se gestiona sin estándares en las entidades.

#### **V.4.9 La calidad en el control fiscal**

Para efectos de esta investigación se entenderá el ejercicio del control fiscal vinculado directamente con la ejecución de la política anticorrupción en Colombia. Afirmación que se fundamenta en lo dispuesto por la Ley 1474 de 2011 que dictó directrices orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Dentro de las medidas adoptadas por la ley se encuentra un capítulo dedicado a adoptar medidas para la eficiencia y eficacia del control fiscal en la lucha contra la corrupción.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, la calidad en el control fiscal se refleja en su efectividad en la lucha contra la corrupción. A partir de esta reflexión se ha realizado un análisis de diferentes pronunciamientos sobre el ejercicio del control fiscal territorial en Colombia que permitirán emitir un juicio de valor sobre la calidad del ejercicio de ésta función por parte de las Contralorías Territoriales.

En el estudio *Diagnóstico y perspectivas del control fiscal territorial* realizado en 2007 sobre se evidenció que la calidad en la gestión de las Contralorías Territoriales se veía afectada por la deficiente disposición de recursos con los que cuentan las contralorías territoriales para el ejercicio del control fiscal. Esta situación afecta el alcance de la cobertura en el ejercicio de la función. Esta circunstancia ha sido propiciada por las diferentes reformas de racionalización del gasto público que genera como consecuencia que las contralorías territoriales disminuyan el ejercicio de las auditorías (Lopez Obregón Clara, 2007).

En el estudio *Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial* realizado por la AGR en 2011 se destacan las problemáticas relacionadas con la calidad en la gestión de las contralorías territoriales. Se afirma en el estudio que existe baja cobertura y calidad del Plan General de Auditoría por la carencia de sistemas de información confiables. Adicionalmente se destaca que los sistemas de medición de gestión y resultados utilizados para el ejercicio de las auditorías son precarios. Se suma una descalificación a las evaluaciones e informes macro fiscales e incumplimiento de los objetivos de los procesos de responsabilidad fiscal por vencimiento de los términos previstos por la ley para su desarrollo (Auditoría General de la República, Banco Mundial, 2011).

Para el año 2013 la situación parece no haber variado. La AGR en el estudio *La impostergable reingeniería del control fiscal territorial* establece algunas conclusiones sobre la calidad del control fiscal territorial. Se ha señalado que la reforma introducida por la Constitución de 1991 en torno al sistema de control fiscal ofrecía resultados ampliamente insatisfactorios. La AGR establece que la baja calidad en el ejercicio del control fiscal y la percepción negativa de la ciudadanía sobre la corrupción en el país son circunstancias relacionadas con el deficiente ejercicio del control fiscal territorial. Se señala en el estudio que estas circunstancias han propiciado el debilitamiento, desfinanciación e incluso la tendencia a eliminar las contralorías territoriales (Auditoría General de la República, 2013).

En el *Índice de Transparencia Departamental Gobernaciones y Contralorías-Resultados 2013-14* realizado por Transparencia por Colombia se pone en entredicho el ejercicio eficaz de las funciones de las Contralorías Territoriales. El informe destaca aspectos como falta de compromiso y deficiente acceso a la información con la ciudadanía. Finalmente el estudio

entrega resultados sobre los niveles de corrupción de las Contralorías Departamentales. La mayoría de las entidades tienen niveles de riesgo muy alto, alto y medio (Transparencia por Colombia, 2014).

Ninguna de las entidades fue calificada con riesgo bajo. Solo el 6% de las contralorías tienen riesgos moderados. El 25% de las entidades tienen riesgos muy altos de corrupción. El 31% tienen riesgos altos y el 37% tienen riesgos medios de corrupción. Datos que resultan paradójicos respecto del aporte de las contralorías a la lucha contra la corrupción. (Transparencia por Colombia, 2014).

El estudio también ofrece resultados sobre los índices de corrupción detectados en las Gobernaciones. El 12% de las Gobernaciones tuvieron calificación de riesgo moderado. El 37% tuvo calificación de riesgo medio. El 31% tuvieron calificación de riesgo alto y el 18% calificación de riesgo de corrupción muy alto. Ninguna de las gobernación obtuvo calificación de riesgo bajo (Transparencia por Colombia, 2014).

De acuerdo a lo indicado la calidad en el control fiscal es cuestionada por diferentes actores en el sistema anticorrupción. Esta establecido que ni las contralorías territoriales ni sus sujetos vigilados obtienen calificaciones satisfactorias en su lucha contra la corrupción circunstancia que lleva a concluir que en el ejercicio del control fiscal territorial el nivel de calidad es muy bajo. Debido al no cumplimiento o cumplimiento ineficiente de su rol en la lucha contra la corrupción a nivel territorial.

## V.5 Análisis de coherencia

El análisis de la coherencia ha sido examinado en el PNF a través de la identificación de los problemas, los objetivos y las medidas o instrumentos previstos para la intervención, los cuales constituyen la coherencia interna. Se abarcaron los siguientes aspectos: articulación entre objetivos y problemas y articulación entre objetivos y estrategias y acciones previstas en el PNF. A continuación se presentan las conclusiones tomando como criterio de orientación los objetivos generales y específicos previstos en el PNF.

### V.5.1 Objetivo General

El objetivo general del PNF ha sido definido en los siguientes términos:

*“**Mejorar la calidad** de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios y **garantizar la instalación de competencias y capacidades específicas en las respectivas entidades**, en concordancia con los principios que rigen la función pública (la negrilla no son del autor)*

El objetivo general del PNF estableció dos **propósitos**: Mejorar la **calidad** de la prestación de los servicios a cargo del Estado y garantizar la **instalación de competencias y capacidades** específicas en las respectivas **entidades**. El principal propósito es la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos. Sobre la segunda parte llama la atención que hace referencia a la instalación de competencias y capacidades en las entidades públicas y no en los funcionarios.



Se ha podido establecer en esta investigación que el impacto del PNF en la calidad de las entidades no ha sido medido. Por diferentes razones, el no establecimiento de una línea base, la ausencia de indicadores de impacto, entre otros. Sumado a lo anterior en el estudio de las estrategias y las acciones, solo fue posible identificar una acción prevista en la estrategia de fortalecimiento de la gestión y relacionada con la calidad en los servicios públicos: *“Establecer la línea base para evaluación con el registro de los servicios prestados de manera deficiente o aquellos susceptibles de ser mejorados y el nivel de competencia de los empleados. Sin embargo no existe evidencia del cumplimiento de esta acción”*

Se ha podido establecer a partir de los estudios realizados por entidades vinculadas al sistema de control fiscal y la política anticorrupción que la gestión de las contralorías territoriales ha sido reiteradamente cuestionada. En los pronunciamientos de autoridades como la AGR se ha afirmado que la gestión de las contralorías territoriales es de baja calidad. Se trata de un problema que está sobre diagnosticado en Colombia y que ha generado corrientes a favor de la eliminación de estas entidades territoriales.

Por tanto, no es posible establecer un nexo causal entre la aplicación del PNF, sus objetivos y la mejora de la calidad en la prestación de los servicios prestados por las contralorías territoriales en la lucha contra la corrupción a nivel territorial. Se ha podido comprobar la falta de coherencia en el diseño de la política y por otro lado se han evidenciado fuertes cuestionamientos a la calidad de la gestión de estas entidades.

En síntesis, el diseño del objetivo de mejora de la calidad tiene una doble fragilidad. De un lado no se arbitran mecanismos de mejora de la calidad y tampoco se dota a la política de medición y, por otra parte, hay una carencia conceptual en la definición de lo que constituye

“la calidad”. A mayor abundamiento, se establece en este objetivo un nexo causal entre calidad de los servicios y bienestar general que no parece estar probado, ni hay otra forma de establecerlo que a través de la instalación de competencias y capacidades específicas en las entidades. Para ello, se prevé que se establecerán las necesidades de formación de las entidades y las competencias a reforzar.

En relación con el propósito de **instalar competencias y capacidades** específicas en las respectivas **entidades**. Se han identificado la siguiente acción: acompañar y asesorar a los jefes de personal o quienes hagan sus veces en la implementación de la gestión de la capacitación por competencias con enfoque de proyectos de aprendizaje en equipo. El enfoque por competencias ha sido el criterio con mejores resultados en el análisis de los datos. Pero también se ha establecido la deficiente utilización de los PAES. Adicionalmente se observa que el objetivo del plan hace referencia al fortalecimiento de las capacidades de las entidades sin mencionar de forma separada a los empleados como destinatarios de esta acción.

### **V.5.2 Objetivos Específicos**

El primer objetivo específico que ha sido definido es el establecimiento de las orientaciones conceptuales, pedagógicas, temáticas y estratégicas del PNF. Se evidencia que el objetivo se cumple con la mera expedición del PNF que fija las directrices que conforman el PNF. Es decir a simple vista este objetivo se agota al promulgarse la política. Sin embargo la implantación real de las orientaciones conceptuales, pedagógicas, temáticas y estratégicas del PNF en las Contralorías Territoriales ha sido evidenciada con deficiencias sobre todo en los relacionados con la utilización de los instrumentos como el PIC, los PEAS y los diagnósticos de necesidades de formación.

Se observa que la estrategia principal que se planteó tiene que ver con la divulgación del PNF a través de la realización de acciones como la realización de encuentros, la utilización de una plataforma virtual, la designación de responsables en las entidades y el entrenamiento de empleados para esta labor. Los resultados obtenidos sobre la aplicación del enfoque por competencias son los más positivos, hecho que lleva a establecer una relación de coherencia entre el desarrollo de la estrategia de divulgación y los resultados observados.

El segundo objetivo específico es la fijación de los lineamientos para que los programas de formación se ajusten a las características y necesidades de las entidades territoriales y nacionales. Objetivo directamente relacionado con la existencia de brechas de capacidad institucional entre las entidades nacionales y territoriales y entre las entidades de las diferentes regiones.

Este aspecto fue analizado a través de la aplicación de los cuestionarios al indagar sobre la implantación de acciones formativas con enfoque diferenciado. Como se pudo evidenciar es el resultado más crítico ya que ninguna entidad declaró la implantación del enfoque diferenciado.

Se ha contrastado en las acciones descritas en las estrategias que desarrollan los objetivos del PNF y se identificaron la siguiente que por su contenido es susceptible de vincular al objetivo. La realización del diagnóstico de las necesidades de capacitación podría ser el vehículo para determinar las necesidades específicas de los territorios, sin embargo la utilización en las entidades es muy baja y las entidades que hacen el diagnóstico solo tienen en cuenta las opiniones expresadas por sus empleados en las encuestas.

Adicionalmente se ha identificado que el PNF fijo ejes temáticos a desarrollar por las entidades. Sin embargo no se observa el establecimiento de un enfoque diferenciado entre las entidades nacionales y territoriales. Sino que se estableció un curriculum general para ser aplicado por igual en los dos tipos de entidades, no se establecieron acciones específicas ajustadas a las diferencias en los territorios. .

El tercer objetivo específico es la contribución a la profesionalización de los empleados públicos, mediante la implementación del modelo integrado de gestión de recursos humanos. Lo primero a señalar es que este propósito se refiere un objetivo que debe estar contenido en la política de gestión de recursos humanos del sector público que si bien debe estar en coordinación con el PNF ello no es razón para que pretenda desarrollar objetivos de otra política que desbordan su alcance y además no son susceptibles de medición.

La dificultad en el planteamiento del objetivo es que incluye en su planteamiento un medio que desborda su alcance y competencias. La implementación del modelo integrado de gestión de recursos humanos aunque está relacionado no permite delimitar claramente responsabilidad sumada a que es un planteamiento muy general. Se ha incluido como acción la implantación de una política pública más amplia que el PNF.

La implantación del modelo integrado de gestión de recursos humanos comprende acciones que van más allá de la formación de empleados por lo que relacionar estas dos variables en ese orden no es coherente. Tal como lo establece el objetivo la profesionalización se logra a través de la implantación del modelo y esto no es así debido a que como ya se ha expuesto la formación hace parte de la gerencia de los RRHH y no al revés. Por tanto el planteamiento del objetivo resulta confuso.

Se observa que el PNF estableció las siguientes acciones relacionadas con este objetivo. La programación de acciones de mejoramiento individual por parte de los empleados, adelantar programas de inducción y reinducción, utilizar el Sistema Integral Virtual de Información Municipal – SIVIFOM– para facilitar el acceso a programas de formación y capacitación, diseñar y desarrollar programas de formación de formadores y proyectos de aprendizaje y trabajo en equipo y evaluar el impacto de la política de formación. Todas estas acciones contenidas en la estrategia de fortalecimiento de la gestión.

La principal dificultad es la ausencia de las evaluaciones de impacto o resultados. Se ha evidenciado que las Contralorías Territoriales destinan presupuesto en el desarrollo de acciones formativas. No es posible emitir juicios sobre la suficiencia o no del presupuesto dado que no existen metas al respecto. Adicional a los recursos que invierten las Contralorías se ha evidenciado que la CGR y la AGR<sup>7</sup> también destinan parte de su presupuesto a la formación de las Contralorías territoriales lo que lleva a concluir que si se desarrollan acciones de formación para contribuir a la profesionalización de los empleados de las Contralorías Territoriales. Sin embargo, no existe información disponible para medir la efectividad es estas inversiones.

El cuarto objetivo específico es la orientación de acciones hacia el reconocimiento y fortalecimiento de los valores y procedimientos administrativos propios de cada uno de los grupos étnicos y sociales.

---

<sup>7</sup> Ver anexos 78 y 79.

El planteamiento de este objetivo es muy abstracto ya que no define cuales son los valores y procedimientos que quiere fortalecer y mezcla como iguales grupos étnicos y sociales. Por otro lado, establece que los grupos étnicos y sociales tienen procedimientos administrativos propios, situación que es del todo imprecisa dado que los procedimientos administrativos en Colombia son estandarizados dado el modelo de estado unitario en el que solo hay un legislador que establece los procedimientos que deben seguir las entidades sin que obedezcan a ningún otro tipo de circunstancias.

De acuerdo a lo expuesto no se observa claramente un planteamiento en el que los objetivos específicos desarrollen los propósitos de calidad e instalación de capacidades en las entidades. El planteamiento de los objetivos es muy general y no tiene características que permitan su medición o posterior verificación. No hace diferenciación entre objetivos de resultado y de impacto.

De acuerdo con lo expuesto los objetivos no reflejan acciones claras para solucionar problemas relacionados con la realización de evaluaciones de impacto de la formación en el rendimiento de empleados, desarrollo del enfoque diferenciado, utilización de los instrumentos previstos por el PNF, implantación de mecanismos de control, coordinación y financiación. A su vez se ha identificado que estos problemas permanecen en las entidades por lo que se puede concluir falta de coherencia interna en el diseño del PNF.

## **CAPÍTULO SEXTO: CONCLUSIONES Y PRINCIPALES HALLAZGOS**

En esta investigación se desarrolló el análisis de diseño del Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias creado para la administración pública colombiana. El análisis se basó en el estudio de los datos sobre la aplicación del PNF en las Contralorías Territoriales, a través de la obtención de información de las entidades definidas en el marco institucional y de las entidades estudiadas.

Durante la ejecución de la investigación se estructuró un árbol de problemas con el propósito de establecer los conceptos que guiaron el análisis de los objetivos y de los datos obtenidos.

La esquematización de los problemas, las causas y los efectos es la base del análisis de coherencia entre los objetivos y las acciones previstas para su consecución. El deber ser es que los objetivos correspondan fielmente a soluciones sobre los problemas diagnosticados, de manera que las acciones previstas por las entidades sean herramientas para el logro de los objetivos y en consecuencia la solución de los problemas.

Los principales problemas identificados como resultado de la elaboración del árbol de problemas del PNF fueron los siguientes:

1. Problemas institucionales definidos como falta de capacidad por parte de las entidades para gestionar adecuadamente los procesos de formación.
2. Problemas de planeación de los procesos de formación.
3. Problemas en la definición de los problemas debido a que se plantea la formación como respuesta a problemas que desbordan el alcance de este tipo de acciones.

4. Problemas en la definición de objetivos de la formación por falta de ajuste entre éstos y las necesidades de formación existentes, sumado a la imposibilidad de medición de sus resultados.
5. Problemas de actualización de la política, dado que se opera con una política desactualizada.
6. Problemas de financiación dado que las entidades no destinan suficiente presupuesto para formación de sus empleados.
7. Problemas en el enfoque de los contenidos dado que éstos no representan una oferta formativa con enfoque diferenciado.
8. Problemas de cobertura dado que los procesos de formación excluyen a los empleados que laboran a través de contratos de prestación de servicios y provisionalidad.
9. Problemas con uso de los instrumentos técnicos previstos por el PNF.
10. Problemas por la ausencia de mecanismos de control.

A través de la identificación de estos conceptos en la gestión de la formación de las Contralorías Territoriales, se pudo establecer que los problemas aún permanecen en las entidades. Ante la ausencia de una línea base en la definición de los problemas en el PNF no es posible identificar cual es el grado de avance o impacto de la intervención respecto de estos problemas.

El marco institucional del PNF fue definido con el fin de apoyar la elaboración del árbol de problemas. En relación con este aspecto se observan circunstancias especiales al interpretar los datos proporcionados por la CGR y la AGR, entidades que brindan acciones de formación a las Contralorías Territoriales. En el análisis de datos se hizo evidente la falta de mecanismos de coordinación entre los diferentes actores, así como la falta de sistemas de



información adecuados que apoyen la coordinación de las inversiones que se realizan en formación. Esta situación genera riesgos de que se presenten duplicidades y solapamientos en el desarrollo de las acciones formativas ejecutadas por estas entidades, al igual que riesgos de gestionar de forma ineficiente los recursos invertidos.

La definición de los objetivos en el PNF acarrea las consecuencias de una inadecuada formulación del problema público. Esta situación genera que se formulen objetivos que carecen de horizonte temporal, calidad, viabilidad, indicadores de impacto y resultados, definición de metas y características de evaluabilidad. Circunstancias que se hacen evidentes al observar que los problemas diagnosticados en el 2006 permanecen en las Contralorías Territoriales durante el período estudiado en 2007-14.

La problemática sobre la insuficiencia en el alcance de la cobertura respecto de poblaciones excluidas de las acciones de formación sigue latente. Los funcionarios vinculados en provisionalidad y los empleados contratados no son destinatarios de las acciones de formación por prohibición expresa de la Ley, hecho que ha sido reiterado por el DAPF en actos administrativos emitidos en los años recientes. Sobre este punto es necesario señalar que esta es una problemática real, sin embargo resulta muy difícil abarcar una solución en una política de formación.

El descarte de situaciones problemáticas en el proceso de formulación del problema, no se evidencia en el diseño del PNF. Esto genera que en el planteamiento del PNF se mencionen problemas que exigen intervenciones públicas desde diferentes sectores. Se atribuyó a la intervención pública pretendida en el PNF la solución de problemas que requieren de la formulación de acciones transversales en diferentes políticas; así como, el establecimiento de

mecanismos de coordinación adecuados para brindar soluciones efectivas. El problema sobre la cobertura de poblaciones excluidas fue identificado y plasmado en el PNF, sin embargo no se abordó de ninguna manera la previsión de acciones para su solución.

En relación con el enfoque de los contenidos se ha evidenciado que las Contralorías desarrollan acciones formativas que fortalecen las competencias funcionales, comunes y comportamentales. Dando aplicación a los lineamientos conceptuales previstos en el PNF. Sin embargo, debido a la ausencia de información relacionada con la línea base no es posible identificar si la inversión es la adecuada a las necesidades. No se identificaron criterios para la definición de las inversiones en cada competencia o su asociación a los diagnósticos de necesidades.

Llama la atención en este punto que la mayoría del presupuesto invertido por las contralorías territoriales se destina a la ejecución de acciones formativas para el fortalecimiento de competencias funcionales. Las cuales desarrollan aspectos técnicos propios del ejercicio del control fiscal. En la información entregada por la CGR y la AGR predomina la formación en temas técnicos sobre control fiscal. Lo que lleva a concluir que la inversión en las competencias comunes y comportamentales es menor a pesar de que su fortalecimiento es fundamental a la hora de mejorar el servicio, sobre todo en lo referido a la orientación al resultado como presupuesto de la calidad en el servicio público.

La no utilización de los PIC genera que no haya mecanismos de planeación en los que se justifiquen las razones por las cuales una entidad invierte en fortalecer unas competencias más que otras o, en el desarrollo de ciertas acciones formativas. Esto genera que posteriormente no se puedan medir los resultados obtenidos con la gestión de las acciones de

formación. Se suma la imposibilidad de contar con información necesaria para la adopción de decisiones en materia de formación, recursos humanos y destinación presupuestal.

El uso de los instrumentos metodológicos y conceptuales se definió como un de los problemas y se previó como acción en las estrategias. Sin embargo, el contraste con los datos permite señalar que el porcentaje de uso es muy bajo en las contralorías territoriales. Esta circunstancia se puede asociar a la ausencia de mecanismos de control en el PNF. No se establecieron consecuencias ni medios de coerción para estimular el uso de los instrumentos. La ausencia de consecuencias ante el incumplimiento de las directrices del PNF genera dificultades en su ejecución y en el control de su efectividad.

A pesar de los esfuerzos realizados por las entidades del marco institucional es deficiente el desempeño de la política. Dentro de las razones que esta investigación permite presentar como conclusión es que esta circunstancia obedece a la falta de rigurosidad con que se definió el problema público en el PNF, hecho que afectó la formulación de objetivos, los cuales no se traducen en soluciones a los problemas diagnosticados.

La adecuación del diseño del PNF exige especial atención en la definición de las líneas bases del problema para poder identificar cambios atribuibles a la intervención pública. Es importante que en el diseño del PNF se atribuya la competencia para coordinar la totalidad del desarrollo de las acciones formativas en la entidad creada para tal fin. La dispersión y la falta de estándares para los operadores de las acciones de formación ponen en riesgo la ejecución de los lineamientos previstos, sumado a la ausencia de mecanismos de control y coordinación.

Las brechas de capacidad institucional a pesar de reiterarse como un problema no fueron objeto de intervención mediante acciones precisas. Su previsión en el futuro debe hacerse a través del planteamiento de acciones transversales y coordinadas con diferentes políticas y programas. Al igual que en el caso de la cobertura la solución a este problema no es del ámbito exclusivo de la formación como política, sino que requiere de diferentes enfoques de intervención pública.

Se ha podido establecer la existencia de deficiencias en el diseño del PNF y su relación con los resultados presentados por las entidades sobre la gestión de la política de formación. El análisis de coherencia interno respecto de los objetivos y la previsión de acciones ofrece resultados desalentadores. El estudio de la coherencia externa asociada a la adecuación con los postulados de los Planes Nacionales de Desarrollo permite señalar que la formación no es una prioridad para los gobiernos de turno. En el planteamiento de la gestión de los recursos humanos en los PND no se evidencian referencias importantes al papel de la formación como política pública.

Es necesario e imprescindible para la eficacia de una política captar el interés de las principales autoridades del Gobierno. Hasta tanto no se otorgue la importancia suficiente a las problemáticas de la gestión de los recursos humanos en el control fiscal territorial es poco viable proporcionar soluciones efectivas y sostenibles que se puedan medir posteriormente a través de la realización de evaluaciones que justifiquen la inversión de los recursos públicos.

A continuación se presentan los principales hallazgos de la investigación asociados a cada una de las hipótesis formuladas al inicio de esta investigación.

En relación con la hipótesis general referida a la existencia de deficiencias en el diseño del PNF por falta de conexión entre los objetivos previstos y las acciones formuladas e implantadas para el logro de éstos en las contralorías territoriales. Ha sido comprobada a lo largo de la investigación y sus resultados se observan fácilmente en el apartado V.5 en el que se realizó el análisis de coherencia a través del estudio a cada uno de los objetivos y la identificación de acciones para su desarrollo.

En lo relacionado con los objetivos y la identificación de acciones se pudo establecer en relación con los propósitos de calidad que desde la expedición de la política no se ha realizado ningún tipo de medición del impacto de las acciones formativas en la mejora de la prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas. El DAFP en respuesta al derecho de petición formulado ha reconocido que no se ha realizado ningún tipo de evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos del PNF.

A pesar de que no se hayan realizado evaluaciones se pudo constatar que el DAFP cuenta con una herramienta para hacer seguimiento anual a la política de talento humano, el instrumento de seguimiento ha sido denominado Formulario Único de Registro de Avance en la Gestión FURAG. Esta circunstancia resulta positiva de cara a la futura realización de evaluaciones que podrían utilizar la información obtenida en el seguimiento, al igual que la información recaudada a través del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público SIGEP.

Sobre la realización de evaluaciones sobre el impacto de la formación en la calidad del servicio público prestado por las Contralorías Territoriales, ha sido reconocido en derecho de petición formulado a la AGR que no se ha realizado este tipo de evaluaciones en las Contralorías Territoriales. Sin embargo, la calidad del servicio público prestado por estas

entidades en relación con su aporte a la lucha contra la corrupción en Colombia ha sido ampliamente cuestionada como se demostró en el desarrollo de la investigación.

No es posible afirmar que los objetivos y las acciones presentan una conexión metodológica, técnica o conceptual para el logro de los propósitos de calidad y modernización en las entidades públicas, a esto se suma la inexistencia de ejercicios de evaluación a la política que permitan re direccionar sus acciones. Dentro de los principales problemas encontrados en la formulación de los objetivos se encuentran la falta de conexión entre acciones y objetivos y su descripción general con ausencia de características de evaluabilidad, lo cual impide posteriormente su medición.

La segunda hipótesis formulada plantea la existencia de deficiencias en la formulación del problema público que quiere resolver la política. Se ha podido comprobar que el PNF no cuenta con un apartado metodológico que dé cuenta del proceso de formulación del problema público que se ajuste a los contenidos mínimos de la teoría de las políticas públicas. Como se pudo demostrar antes, la formulación del problema en el PNF carece de los atributos básicos requeridos para plantear un problema público.

El PNF de 2010 se formuló en base a un diagnóstico realizado en las entidades públicas en el año 2006. Lo que implica que se elaboró a partir de información desactualizada. A lo largo del PNF se encuentra una descripción de necesidades, problemas, causas y efectos que no fueron sistematizados. Por tanto se atribuyó al PNF la solución de problemas que desbordan su alcance como política sectorial inmersa en la política de modernización del estado. Esta dificultad generó la necesidad de elaborar un árbol de problemas que posteriormente ha

servido de guía para la comprobación de su permanencia o no en las Contralorías Territoriales.

A continuación se presentaran los hallazgos obtenidos en el ejercicio de comprobación de las hipótesis subsiguientes y se podrá concluir si estos problemas diagnosticados en 2006 han permanecido o no en las entidades estudiadas.

Uno de los problemas diagnosticados es el limitados alcance de la cobertura del PNF, durante el periodo estudiado 2007-14 las Contralorías Territoriales han mantenido excluidos de las acciones de formación a un promedio de 1665 funcionarios que representan en 81% de la población. Este 81% no lo integran en su totalidad funcionarios vinculados en provisionalidad ya que esta población representa el 39% para los años estudiados. Los funcionarios vinculados en provisionalidad no reciben acciones de formación por expresa prohibición legal, esta restricción aplica a todas las entidades públicas y no solo a las entidades estudiadas.

Por tanto, los problemas en cobertura han permanecido y el PNF no estableció acciones precisas para mejorar la cobertura, por tanto es posible atribuir su permanencia a la ausencia de acciones para mejorar este aspecto. Por una parte la ampliación de cobertura exige la implantación de acciones formativas a través de modalidades que permitan a un bajo coste llegar a la mayor parte de la población posible y destinar presupuesto para su implantación. Por otro lado, la restricción legal existente para los provisionales no es un problema que se pueda solucionar con el PNF, esta problemática está relacionada con problemas estructurales de la gestión de los RRHH en el sector público colombiano.

La comprobación de la cuarta hipótesis está relacionada con el enfoque temático del PNF. En este punto se pueden presentar dos hallazgos, el primero de ellos relacionado con la implantación de acciones formativas con enfoque diferenciado y el segundo tiene que ver con las competencias que se fortalecen en las entidades y su adecuación con los postulados del PNF.

En el PNF se ha reconocido de forma reiterada la necesidad de crear acciones formativas con enfoque diferenciado que se adapten a las necesidades propias de las regiones. Este aspecto fue estudiado en las Contralorías Territoriales y los resultados permiten señalar que ninguna de las entidades que dio respuesta a los cuestionarios reconoce implantar algún tipo de enfoque diferenciado en la gestión de su formación.

El anterior hecho se puede asociar a la ausencia de acciones relacionadas con este propósito en el PNF. Resulta incoherente que en el PNF se establezca un curriculum denominado ejes temáticos de carácter general y aplicable a todas las entidades, pero que por otra parte no se realice un reconocimiento de las necesidades específicas de los territorios, o de necesidades específicas asociadas al servicio público prestado por las distintas entidades.

Adicionalmente, otra de las preocupaciones relacionadas con el enfoque temático del PNF es el desarrollo de competencias laborales para la gestión de la calidad en el sector público. En respuesta al derecho de petición formulado al DAFP se ha reiterado que la orientación a resultados, la orientación al usuario y al ciudadano, la transparencia y el compromiso con la organización son las competencias laborales que deben evidenciar los funcionarios públicos.



En el estudio de caso se pudo comprobar a través del análisis del presupuesto invertido en qué competencias invertían de forma mayoritaria las entidades. Al consolidar la inversión en competencias **funcionales** de las 63 contralorías entre 2007-14 se evidenció una inversión de **\$6.447.468.052** (1.450.000.000€ aprox.). La inversión en competencias **comunes** (orientación al resultado, transparencia y compromiso con la organización), fue de **\$514.889.485** (166.931.272€ aprox.). La inversión en competencias **comportamentales** fue de **\$99.161.336** (32.150.000€ aprox.)

Los anteriores datos permiten señalar que las entidades mantienen la tendencia de formar a sus funcionarios en aspectos técnicos de forma predominante, restando importancia al fortalecimiento de competencias comunes y comportamentales. No se evidenció la existencia de criterios para la inversión de la formación por parte de las entidades, sumado a que en muchos casos no utilizan mecanismos de planeación para la gestión de la formación.

Otro de los problemas que se identificó en el diagnóstico de 2006 y que fue objeto de comprobación en el estudio de caso es la no utilización de los instrumentos técnicos y metodológicos creados por el PNF. Este aspecto fue evaluado en 2013 por el DAFP y la ESAP y se comprobó que el problema permanecía. En el estudio de caso de las Contralorías Territoriales se identificó como principal problema la falta de utilización de los PAES para el desarrollo de la formación.

El hecho descrito resulta preocupante debido a que los PAES fueron creados para garantizar que las entidades cumplieren con el enfoque de competencias orientado a la resolución de problemas en el puesto de trabajo. La infrautilización de este instrumento permite señalar que las entidades no cumplen de forma rigurosa el enfoque por competencias.

La séptima hipótesis planteaba la no previsión de mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de los lineamientos técnicos y metodológicos previstos en el PNF. Al analizar el documento del PNF se identificó que estos mecanismos no habían sido previstos. Adicionalmente se indagó directamente al DAFP sobre su existencia y esta entidad confirmó la hipótesis. Adicionalmente señaló que la aplicación del PNF era de carácter discrecional en las Contralorías Territoriales.

Este aspecto ha permitido identificar un problema de base sobre la gestión de los recursos humanos en las contralorías territoriales. Según el DAFP en respuesta al derecho de petición formulado en el desarrollo de la investigación, el PNF y el estatuto general del empleo público contenido en la Ley 909 de 2004 no aplica a las contralorías territoriales, afirmación que se hace sobre el argumento de que son entidades que tienen un régimen especial de carrera.

Lo afirmado por el DAFP es contradictorio con la Ley 909 de 2004, que estableció que el estatuto general de empleo público sería aplicable a las contralorías territoriales hasta que se regule su carrera especial, lo que aún no ha ocurrido y por tanto es de aplicación. A este mandato legal se han sumado conceptos del Consejo de Estado que reiteran la aplicación del régimen general de empleo público en las contralorías territoriales, en consecuencia el PNF es aplicable.

La contradicción existente respecto del régimen de empleo público aplicable en las contralorías territoriales es la principal preocupación que resulta visible en esta investigación. La autoridad en materia de modernización y formación en Colombia es el DAFP con el apoyo de la ESAP. Se ha podido demostrar que el DAFP no prevé en su población

destinataria a las Contralorías Territoriales a pesar de que por mandato legal y jurisprudencial ha sido establecido. Por lo que se evidencia un olvido institucional de estas entidades.

Lo anterior resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta que el principal operador en materia de formación al que se han referido las contralorías territoriales es la ESAP. Este aspecto se puede evidenciar en el análisis de los resultados observados en la gestión de las contralorías.

Por la naturaleza de las funciones desempeñadas por las Contralorías Territoriales y su rol en la política anticorrupción a nivel territorial se trata de un problema grave, la baja calidad en el servicio prestado por estas entidades se observa en el desarrollo de los territorios con mayores índices de corrupción y por tanto con menores índice de desarrollo social. Está demostrado que el control fiscal territorial en Colombia carece de una política adecuada para la gestión de sus recursos humanos.

Bajo el argumento de que a las Contralorías Territoriales no les es aplicable el sistema general de empleo público, el DAFP afirma que el cumplimiento de los lineamientos del PNF es de carácter voluntario en estas entidades. Sin embargo, es un pronunciamiento contradictorio con el mandato legal contenido en la Ley 909 de 2004.

La última hipótesis planteada en la investigación está relacionada con la previsión de mecanismos de coordinación entre los operadores de la formación. En el desarrollo de las acciones formativas en las entidades intervienen diferentes actores, universidades e institutos de educación públicos y privados e instituciones públicas en el marco de sus competencias.

Según lo señalado por el DAFP las contralorías territoriales no están contempladas en el Sistema Nacional de Capacitación, por lo que la responsabilidad de implantar mecanismos de coordinación es de las Contralorías Territoriales, sin embargo en las Contralorías este un aspecto que no se ha contemplado y que se vincula con la falta de utilización de los mecanismos técnicos y metodológicos previstos por el PNF.

La gestión de la formación en las Contralorías Territoriales de Colombia ha presentado un avance entre 2007 a 2014. Se ha podido evidenciar que un porcentaje de las entidades conocen el PNF, el enfoque por competencias y los instrumentos creados por el PNF para gestionar la formación en las entidades. Sin embargo el grado de avance no es óptimo, y lo demuestran los bajos resultados que se observan en la utilización de los instrumentos y principales lineamientos del PNF.

Por otro lado, la no regulación de la carrera especial en estas entidades las deja en un limbo institucional, que si bien la Ley 909 de 2004 ha tratado de suplir estableciendo su aplicación en las contralorías, es un hecho que no están incluidas en la visión de las principales autoridades. Lo más preocupante es que se observa un desconocimiento total sobre las directrices aplicables a la gestión de los recursos humanos en estas entidades.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Agencia española de Evaluación y Calidad. (2010). Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas. Madrid (España)
- Aguilar Villanueva, L. (1992). El estudio de las Políticas Públicas: México D.F. (México), Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Albaladejo, G. (2014). Teoría y Práctica de las Políticas Públicas: Valencia (España), Editorial Tirant Lo Blanch.
- Bañón Martínez, R. (2010). La nueva gestión pública. Madrid (España), Editorial Instituto de Educación Superior TQM.
- Bañón, R. (2003). La Evaluación de la Acción y de las Políticas: Madrid (España), Editorial Díaz de los Santos.
- Bardach, E., (2000). A Practical Guide for Policy Analysis, The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. New York (United States). Chatham House Publishers of Seven Brigdes Press, LLC.
- Beltrán, M. (2002). La formación y los empleados públicos, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 51-68.
- BID (2014). Al servicio del Ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013), Juan Carlos Cortazar Velarde, Mariano Lafuente, Mario Sanginés, Editores.
- Bobbio, N., Pasquino, G., (1981). Diccionario de Política l-z: México, Editorial Siglo Veintiuno Editores.
- Broad, M., Newstrom, J., (2000). Cómo aplicar el aprendizaje al puesto de trabajo: Un modelo estratégico para garantizar un alto rendimiento de sus inversiones en formación: Madrid (España) Editorial Centro de Estudios Ramon Areces.

- Bueno, C., Osuna, J., (2013) Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. Revista del CLAD Reforma y Democracia N°. 57. Venezuela (Caracas)
- Carmona Pérez, C. (2014). La Modernización de la Gestión y los Asuntos Públicos. Modernización y Modelo Policial Español. Estudio de caso de la Unidad de Policía adscrita a la Junta de Andalucía. Las Rozas (Madrid), Editorial Universidad Complutense de Madrid.
- Casado i Esquiús, Ll., (1999). 12 Questions Clau sobre Avaluació de la Formació. Barcelona (España) D'aquesta edició.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2004). Plan Institucional de Capacitación:
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2004). Plan Institucional de Capacitación: Guía para su evaluación, Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos ESAP, 2004, Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2006). Informe Primera Fase del Proyecto 2006: Situación de la Capacitación de los Empleados y Necesidades Regionales de Capacitación, 2006, Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2006). Informe Primera Fase del Proyecto 2006: Situación de la Capacitación de los Empleados y Necesidades Regionales de Capacitación, 2006, Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2010). Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el desarrollo de competencias, Segunda Edición, 2010, Bogotá.

- Departamento Administrativo de la Función Pública (2010). Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el desarrollo de competencias, Segunda Edición, 2010, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos, Tomo I, Imprenta Nacional, 2007. Bogotá: Colombia
- Departamento Nacional de Planeación (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos, Tomo I y II, Imprenta Nacional, 2011. Bogotá: Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un nuevo país Paz, Equidad y Educación, Versión para el Congreso, no, Bogotá.
- Escuela Superior de Administración Pública (2008). Guía para la Formulación del Plan Institucional de Capacitación -PIC- con base en Proyectos de aprendizaje en equipo. Bogotá: Colombia.
- Fantova, F. (2014) Diseño de Políticas Sociales: Alcalá de Henares (España), Editorial CCS.
- García Pérez. J. I, (2009). Metodología y diseño de estudios para la evaluación de Políticas Públicas: Barcelona (España), Antoni Bosch, editor, S.A.
- González González, J., Gutiérrez Díaz, M. (2013). Formación Innovadora: Nuevos modelos para la formación en la Administración Pública: La Coruña (España), Editorial NETBIBLO, S.L.
- Guía para su evaluación, Grupo de Publicaciones y Recursos Educativos ESAP, 2004, Bogotá.

- Harguindéguy, J. (2013). Análisis de Políticas Públicas. TECNOS (GRUPO ANAYA S.A.). 2013, Madrid.
- Harguindéguy, J. (2013). Análisis de Políticas Públicas: Madrid (España), Grupo Anaya S.A.
- Hernández Sampieri, R. Collado Fernández, C. Baptista Lucio, P (1991), Metodología de la Investigación: Nauplacan de Juárez (México), Editorial Mc GRAW – HILL.
- Holgado Oteiro, (2008). Un modelo de RRHH basado en la Flexibilidad y el Compromiso para las Empresas Innovadoras: Un Análisis en las Compañías de Biotecnología Canadiense: Madrid (España), Universidad Complutense de Madrid
- Instituto francés de investigación y debate sobre la gobernanza (IRG), Escuela Superior de Administración Pública ESAP. (2008). Memorias: La formación y capacitación suramericana en asuntos públicos, 2008, Bogotá: Colombia.
- Instituto Nacional de Administración Pública ((2005): Competitividad de la administración local. Modernización a través de la gestión del conocimiento. ISBN: 9788473512565: Madrid (España) Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Instituto Nacional de Administración Pública (2013). Formación Innovadora: La Coruña (España), Editorial NETBIBLO.
- Instituto Nacional de Administración Pública INAP, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo OCDE (2006). La Modernización del Estado: El camino a seguir. Madrid (España) Editorial Instituto Nacional de Administración Pública INAP.
- Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. (2002). La Profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica. Madrid (España), Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, INAP



- International Association of Schools and Institute of Administration (2004). Windows on China: Training of Civil Servants for a Reformed, Open Government, Amsterdam (The Netherlands), Publisher IOS Press
- Kotter, J., (2001). Harvard Business Review: Gestión del Cambio: Bilbao (España), Editorial Deusto S.A.
- Lindblom, C. (1991). El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, Madrid.
- Longo, F. (2008). El Estatuto del Empleado Público y la modernización de la Administración Local, XIII Seminario sobre Gestión Pública Local. El Estatuto del Empleado Público como factor de modernización de las administraciones públicas. Gijón (España). Editorial Trea.
- López Herrerías, J., (2014). Enseñar y Aprender Competencias: Málaga (España), Editorial Aljibe, S.L.
- López-Goñi, I., Goñi Zabala, J., (2014). Hacia un currículum guiado por las competencias. Propuestas para la acción: Pamplona (España), Editorial Universidad Pública de Navarra.
- Millan Ghisleri, E., (2015). Tesis Doctoral: Objetivos, competencias y hábitos: una propuesta en torno a los fines de la acción educativa desde la antropología de Leonardo Polo: Madrid (España), Recurso Electrónico Biblioteca Universidad Complutense de Madrid.
- Ministerio para las Administraciones Públicas (1991). La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública: Madrid (España), Editorial Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública.

- Ministerio para las Administraciones Públicas (2002). La profesionalización de la Función Pública en Iberoamérica: Madrid (España), Editorial Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ministerio para las Administraciones Públicas, Metcalfe, L. (1991). Modernización Administrativa y Formación. Desarrollo de la gestión pública: El reto del cambio: Madrid (España), Editorial Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ministerio para las Administraciones Públicas, Piganiol, R. (1991). Modernización Administrativa y Formación. Papel e importancia de una formación europea integrada en las políticas nacionales de personal: Madrid (España), Editorial Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ministerio para las Administraciones Públicas, Ritchart Chacon, J., (1991). Modernización Administrativa y Formación. La formación como factor de la modernización y de la calidad de la Administración: Madrid (España), Editorial Ministerio para las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Niño Rojas, Víctor Miguel. Metodología de la Investigación: diseño y ejecución. Bogotá, CO: Ediciones de la U. (2011). ProQuest ebrary. Web. 20 February 2017.
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas: Buenos Aires (Argentina), MIÑO y DAVILA EDITORES.
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas: México D.F. (México), Editorial FLACSO México.
- Pérez López, C. (2015). Técnicas de Evaluación de Impacto: Madrid (España), Editorial IBERGACETA PUBLICACIONES S.L.

- Pérez Sánchez, M. (2005). *Análisis de Políticas Públicas*: Granada (España), Editorial Universidad de Granada.
- Pérez Sánchez, M. (2006). *Análisis de Políticas Públicas*: Granada (España), Editorial Universidad de Granada.
- Peters, R., (2015). Anchored learning and the development of creative, critical thinking and life-long learning skills. *Teaching Public Administration*, Volume 33 (Número 3), 221-240.
- Rapallo Serrano, M<sup>a</sup> del Carmen (2002). *La creación de valor: una aproximación*. [Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales; n<sup>o</sup> 11, 2002, ISSN: 2255-5471]
- Robina Ramírez, R., Pérez Rubio, J. (2004). *Motivación y satisfacción de los empleados públicos como factores estratégicos de la modernización administrativa en Extremadura*. Extremadura (España), Editorial Universidad de Extremadura.
- Rufino Rus, S (2008). *Comentarios a la "Política" de Aristóteles*: Madrid (España), Editorial Fundación Ignacio Larramendi.
- Sánchez Pérez, R., (2015). *Tesis Doctoral: Análisis de las competencias básicas en educación infantil desde los boletines de evaluación: implicaciones en la formación de maestros*, Madrid (España), Recurso Electrónico Biblioteca Universidad Complutense de Madrid.
- Subirats, J. (2012). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*: Barcelona (España), Editorial Planeta.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*: Barcelona (España), Editorial Planeta S.A.
- Tobón, S., (2006). *Aspectos Básicos de la Formación por Competencias*. Talca: Proyecto Mesesup.

- Villanueva Aguilar, L. (2007). La Hechura de las Políticas: México D.F. (México), Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Villardón-Gallego, L., (2015). Competencias Genéricas en educación superior. Metodologías específicas para su desarrollo. Madrid (España), Editorial NARCEA S.A.
- Wafa, D. (July 2015). Capacity building for the transformation of public service: A case of managerial-level public servants in Egypt. Teaching Public Administration, Volume 33 (Número 2), 115-129

### **LEGISLACIÓN:**

- Constitución Política de 1991
- Decreto 2020 de 2006, Por medio del cual se organiza el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo
- Decreto 2888 de 2007, Por el cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento de las instituciones que ofrezcan el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano, antes denominado educación no formal, se establecen los requisitos básicos para el funcionamiento de los programas y se dictan otras disposiciones
- Decreto 4665 de 2007, Por el cual se adopta la actualización del Plan Nacional de Formación y Capacitación para los Servidores Públicos
- Decreto Ley 267 de 2000, Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones
- Decreto Ley 272 de 2000

- Ley 4a de 1992, Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.
- Ley 106 de 1993, Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema de personal, se desarrolla la carrera administrativa especial y se dictan otras disposiciones
- Ley 1064 de 2006, Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación.
- Ley 1416 de 2010, Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal.
- Ley 1416 de 2010, Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal
- Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 1807 de 2016, *por la cual se modifican parcialmente los Decretos-ley 267 y 271 de 2000 y se crea la dependencia denominada Centro de Estudios Fiscales (CEF) de la Contraloría General de la República, se establecen sus funciones y se dictan otras disposiciones.*
- Ley 27 de 1997

- Ley 443 de 1998, Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.
- Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Ley 617 de 2000, Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Ley 909 de 2004, Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones

## INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

|         | #  | Título  | Pg. |
|---------|----|---|-----|
| Gráfico | 1  | Cronología del PNF  | 20  |
| Gráfico | 2  | Árbol de problemas de la investigación  | 23  |
| Tabla   | 1  | Contralorías territoriales según el nivel territorial   | 27  |
| Tabla   | 2  | Objetivos y preguntas de Investigación  | 40  |
| Gráfico | 3  | Distribución de las contralorías territoriales en Colombia                                    | 28  |
| Gráfico | 4  | Estructura del Estado   | 92  |
| Gráfico | 5  | Clasificación del empleo público.   | 95  |
| Gráfico | 6  | Servidores públicos según la forma de vinculación   | 97  |
| Gráfico | 7  | Clasificación de los empleados según el nivel   | 98  |
| Tabla   | 3  | Elementos del diseño del PNF  | 118 |
| Gráfico | 8  | Marco Institucional del PNF   | 133 |
| Gráfico | 9  | Mapa de Actores del PNF en las Contraloría Territoriales                                      | 135 |
| Gráfico | 10 | Operadores de la formación en las contralorías territoriales                                  | 136 |
| Gráfico | 11 | Coincidencia ESAP y Enfoque por competencias en las entidades.                                | 138 |
| Gráfico | 12 | Crecimiento de la población CT – 2007 a 2014.   | 139 |
| Gráfico | 13 | BID – Evolución de los puntajes por subsistema en Colombia                                    | 141 |
| Tabla   | 4  | Identificación de condiciones para la definición de un problema público                       | 148 |
| Tabla   | 5  | Identificación de condiciones para la definición de un problema públic                        | 148 |
| Gráfico | 14 | Problema principal y sub problemas  | 149 |
| Tabla   | 6  | Construcción del Árbol de problemas del PNF   | 150 |
| Tabla   | 7  | Análisis de la permanencia de los problemas identificados en el PNF en las Contralorías Terri | 153 |
| Tabla   | 8  | Objetivos previstos en el PNF   | 166 |
| Tabla   | 9  | Acciones previstas para la divulgación del PNF  | 167 |
| Tabla   | 10 | Acciones previstas para el fortalecimiento de la gestión                                      | 168 |
| Tabla   | 11 | Acciones previstas para la articulación de las estrategias de la oferta de formación          | 169 |
| Tabla   | 12 | Condiciones mínimas de los objetivos  | 170 |
| Tabla   | 13 | Número de empleados de las contralorías por 2007 - 2014                                       | 172 |
| Gráfico | 15 | Funcionarios que no reciben formación por prohibición legal.                                  | 174 |
| Gráfico | 16 | Primera categoría: Control Fiscal, Responsabilidad Social y Auditorías                        | 180 |
| Gráfico | 17 | Segunda categoría: Gestión contable, financiera, administrativa y presupuestal.               | 180 |
| Gráfico | 18 | Tercera categoría: Gestión Ambiental  | 181 |
| Gráfico | 19 | Cuarta categoría: Gestión estatal y desarrollo de proyectos                                   | 182 |
| Gráfico | 20 | Quinta categoría: Control interno, calidad, seguridad y riesgos.                              | 182 |
| Gráfico | 21 | Incremento del presupuesto por temas en las acciones formativas                               | 184 |
| Gráfico | 22 | Inversión en acciones formativas de las Contralorías  | 184 |
| Gráfico | 23 | Orientación al resultado, Transparencia y compromiso con la organización                      | 185 |
| Gráfico | 24 | Liderazgo, Disciplina, Orientación al logro y Trabajo en equipo                               | 186 |
| Gráfico | 25 | Inversión en según el tipo de competencias  | 186 |
| Gráfico | 26 | Etapas de la formulación del PIC  | 196 |

## INDICE DE ANEXOS

|   | #  |                            |                 |
|---|----|----------------------------|-----------------|
| Certificación inexistencia de archivos de ejecución del plan de capacitación                            | 1  | Contraloría Territorial    | Armenia         |
| Certificación inexistencia de archivos sobre la información de rotación de personal                     | 2  | Contraloría Territorial    | Meta            |
| Certificación inexistencia de datos sobre la gestión de la capacitación durante 2007 a 2012             | 3  | Contraloría Territorial    | Nariño          |
| Certificación inexistencia de datos sobre la gestión de la capacitación durante 2007 a 2012             | 4  | Contraloría Territorial    | Tuluá           |
| Certificación inexistencia de datos sobre la gestión de la capacitación durante 2007, 2008, 2009 y 2010 | 5  | Contraloría Territorial    | Guaviare        |
| Certificación inexistencia de datos sobre la gestión de la capacitación durante 2007, 2008, 2009 y 2011 | 6  | Contraloría Territorial    | Guajira         |
| Certificación inexistencia de datos sobre registros de rotación de personal y capacitación              | 7  | Contraloría Territorial    | Santander       |
| Ficha técnica cuestionario derechos de petición AGR 1   | 8  | AGR                        |                 |
| Ficha técnica cuestionario derechos de petición AGR 2   | 9  | AGR                        |                 |
| Ficha técnica cuestionario derechos de petición CGR 1   | 10 | CGR                        |                 |
| Ficha técnica cuestionario derechos de petición CGR 2   | 11 | CGR                        |                 |
| Ficha técnica cuestionario derechos de petición CT  | 12 | Contralorías Territoriales |                 |
| Ficha técnica cuestionario derechos de petición DAFP  | 13 | DAFP                       |                 |
| Ficha técnica cuestionario derechos de petición ESAP  | 14 | ESAP                       |                 |
| Ficha técnica entrevista: Percepción sobre el proceso de diseño e implantación del PNF                  | 15 | DAFP, ESAP, CGR, AGR       |                 |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 16 | Contraloría Territorial    | Amazonas        |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 17 | Contraloría Territorial    | Antioquia       |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 18 | Contraloría Territorial    | Arauca          |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 19 | Contraloría Territorial    | Armenia         |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 20 | Contraloría Territorial    | Atlántico       |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 21 | Contraloría Territorial    | Barrancabermeja |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 22 | Contraloría Territorial    | Barranquilla    |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 23 | Contraloría Territorial    | Bello           |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 24 | Contraloría Territorial    | Bolívar         |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 25 | Contraloría Territorial    | Boyacá          |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 26 | Contraloría Territorial    | Bucaramanga     |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 27 | Contraloría Territorial    | Buenaventura    |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 28 | Contraloría Territorial    | Caldas          |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 29 | Contraloría Territorial    | Cali            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 30 | Contraloría Territorial    | Caquetá         |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 31 | Contraloría Territorial    | Cartagena       |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 32 | Contraloría Territorial    | Casanare        |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 33 | Contraloría Territorial    | Cauca           |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014  | 34 | Contraloría Territorial    | Cesar           |



|  |    |                               |                    |
|--|----|-------------------------------|--------------------|
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 35 | Contraloría Territorial       | Choco              |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 36 | Contraloría Territorial       | Córdoba            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 37 | Contraloría Territorial       | Cúcuta             |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 38 | Contraloría Territorial       | Cundinamarca       |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 39 | Contraloría Territorial       | Dosquebradas       |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 40 | Contraloría Territorial       | Envigado           |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 41 | Contraloría Territorial       | Floridablanca      |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 42 | Contraloría Territorial       | Guainía            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 43 | Contraloría Territorial       | Guajira            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 44 | Contraloría Territorial       | Guaviare           |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 45 | Contraloría Territorial       | Huila              |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 46 | Contraloría Territorial       | Ibagué             |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 47 | Contraloría Territorial       | Itagüí             |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 48 | Contraloría Territorial       | Magdalena          |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 49 | Contraloría Territorial       | Manizales          |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 50 | Contraloría Territorial       | Medellín           |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 51 | Contraloría Territorial       | Meta               |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 52 | Contraloría Territorial       | Montería           |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 53 | Contraloría Territorial       | Nariño             |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 54 | Contraloría Territorial       | Neiva              |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 55 | Contraloría Territorial       | Norte de Santander |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 56 | Contraloría Territorial       | Palmira            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 57 | Contraloría Territorial       | Pasto              |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 58 | Contraloría Territorial       | Pereira            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 59 | Contraloría Territorial       | Putumayo           |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 60 | Contraloría Territorial       | Popayán            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 61 | Contraloría Territorial       | Quindío            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 62 | Contraloría Territorial       | Risaralda          |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 63 | Contraloría Territorial       | San Andrés         |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 64 | Contraloría Territorial       | Santa Marta        |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 65 | Contraloría Territorial       | Santander          |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 66 | Contraloría Territorial       | Soledad            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 67 | Contraloría Territorial       | Sucre              |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 68 | Contraloría Territorial       | Tolima             |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 69 | Contraloría Territorial       | Tuluá              |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 70 | Contraloría Territorial       | Valle del Cauca    |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 71 | Contraloría Territorial       | Valledupar         |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 72 | Contraloría Territorial       | Vaupés             |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 73 | Contraloría Territorial       | Vichada            |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 74 | Contraloría Territorial       | Villavicencio      |
| Formato Registro de Capacitaciones 2007 a 2014 | 75 | Contraloría Territorial       | Yumbo              |
| Registro Consolidado 2007_2014                 | 76 | Contralorías<br>Territoriales |                    |
| Respuesta derechos de petición AGR 1           | 77 | AGR                           |                    |
| Respuesta derechos de petición CGR 1           | 78 | CGR                           |                    |
| Respuesta derechos de petición CGR 2           | 79 | CGR                           |                    |

|  |    |
|--|----|
| Ficha 1. - Derecho de Petición de información fines académicos CGR     | 80 |
| Ficha 2. Solicitud entidades del marco institucional AGR               | 81 |
| Ficha 3. Solicitud entidades del marco institucional CGR               | 82 |
| Ficha 4. Solicitud entidades del marco institucional CT                | 83 |
| Ficha 5. Solicitud entidades del marco institucional DAFP              | 84 |
| Ficha 6. Solicitud entidades del marco institucional ESAP              | 85 |
| Respuestas a los derecho de petición de las Contralorías Territoriales | 86 |

## **ÍNDICE DE ABREVIATURAS**

- AEVAL: Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas
- AGR: Auditoría General de la República
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CGR: Contraloría General de la República
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CNSC: Comisión Nacional del Servicio Civil
- DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública
- ESAP: Escuela Superior de Administración Pública
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- PAES: Proyectos de Aprendizaje en Equipo
- PIC: Plan Institucional de Capacitación
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- PNF: Plan Nacional de Formación de Empleados Públicos
- RRHH: Recursos Humanos
- S.M.L.M.V: Salarios Mínimos Legales Mensuales
- SINACOF: Sistema Nacional de Control Fiscal